CANADIAN MILITARY JOURNAL

Vol. 9, No. 2

National Defence Défense nationale

Canada

GUIDELINES FOR THE SUBMISSION OF MANUSCRIPTS

Canadian Military Journal welcomes the submission of manuscripts on topics of broad significance to the defence community in Canada, including, but not limited to, security and defence policy, strategic issues, doctrine, operations, force structures, the application of technology, equipment procurement, military history, leadership, training and military ethics. Forward-looking pieces which present original concepts or ideas, new approaches to old problems and fresh interpretation are especially welcome.

Authors are asked to note the following general guidelines:

- Manuscripts may be submitted in either official language.

- As a general rule, manuscripts of major articles should be between 3500 to 6000 words in length, including endnotes. However, shorter pieces are also welcomed, especially views and opinions that engage in the debate of relevant issues, as are letters to the editor.

- Manuscripts must be submitted in electronic format, on disc or by e-mail, in MS Word or WordPerfect. E-mail address: cmj.rmc@forces.gc.ca. The preferred program is MS Word.

- Manuscripts should be accompanied by appropriate graphs, charts, photographs, maps or other illustrations which illuminate the context of the article. All images sent electronically, including photos, charts, figures, and graphs, should be no smaller than 5"x7" and saved at 300 dpi as a JPEG or TIF file in Photoshop or other well-known formats. Expressed another way, an individual image of 1MB will usually suffice for publication purposes. If in doubt about image suitability, contact either the Editor or the Publication Manager for guidance. Illustrations from a Powerpoint program cannot be used because the resolution is too low (72 dpi).

- Manuscripts should conform to standard academic style, using *Oxford English* or *Petit Robert* spelling, with *endnotes* rather than *footnotes*.

- Acronyms and military abbreviations should be used sparingly, but, if unavoidable, they may be used in the body of the text provided that the term is written out in full the first time it is used, followed by the abbreviated form in brackets. On the other hand, military jargon and slang terms should, as a rule, be avoided.

- All submissions must be accompanied by a brief (one paragraph) biographical sketch of the author which includes current appointment, telephone number, e-mail address and mailing address.

All manuscripts normally will be reviewed anonymously by at least two external readers from the Editorial Board, who will make recommendations to the Editor as to suitability for publication. Manuscripts will be judged on the originality and quality of the argument or discussion, the relevance and timeliness of the topic, and on quality of the writing style.

The Deputy Minister and Chief of the Defence Staff have delegated authority to approve manuscripts for publication in *Canadian Military Journal* to the Editor acting on recommendations of the Editorial Board, so serving members of the Canadian Forces and civilian employees of the Department of National Defence are not required to obtain prior clearance from their superior when submitting a manuscript.

The Editor reserves the right to edit manuscripts for style, grammar and length, but will not make editorial changes which affect the integrity of the argument or discussion without reference to the author. Manuscripts that are not accepted for publication will be returned to the author. No copy of unpublished manuscripts will be retained by *Canadian Military Journal*, the Editorial Board or Department of National Defence.

FSC
Mixed Sources
Cert no. SW-COC-001506
© 1996 FSC

CONTENTS

Cover
STRONG AND FREE
Painting by:
David Craig

HELLYER'S GHOSTS: UNIFICATION OF THE CANADIAN FORCES IS 40 YEARS OLD

NORMATIVE CONSIDERATIONS BEARING ON *THE RESPONSIBILITY TO PROTECT*

3 EDITOR'S CORNER

4 VALOUR

CANADIAN FORCES TRANSITION

6 HELLYER'S GHOSTS: UNIFICATION OF THE CANADIAN FORCES IS 40 YEARS OLD – PART ONE
by Daniel Gosselin

THE LAW OF WAR

16 NORMATIVE CONSIDERATIONS BEARING ON *THE RESPONSIBILITY TO PROTECT* – PROSPECTS AND IMPLICATIONS IN A FRACTURING INTERNATIONAL SYSTEM
by Patrick F. White

27 TERRORISM: AN INTERNATIONAL CRIME?
by Michael Lawless

THE WAR AGAINST TERRORISM

40 *JIHAD* VERSUS GLOBAL WAR ON TERROR (GWOT) – A TOTAL WAR IN THE MAKING?
by Dwayne Lovegrove

SPECIAL OPERATIONS

51 CANADIAN SPECIAL OPERATIONS MOBILITY – GETTING THE RIGHT TOOLS
by Bernard Brister

MILITARY HISTORY

61 EFFECTIVE LEADERSHIP IN COUNTER-INSURGENCY: THE NORTH-WEST MOUNTED POLICE IN SOUTH AFRICA, 1899-1902
by Kenneth Grad

73 PASSCHENDAELE – CANADA'S OTHER VIMY RIDGE
by Norman S. Leach

83 SERVING THEIR COUNTRY: THE STORY OF THE WRENS, 1942-1946
by Emilie Anne Plows

SPECIAL REPORT

92 ANATOMY OF MARITIME EXCELLENCE
by Darren Hawco

VIEWS AND OPINIONS

99 DEFENCE POLICY AFTER GENERAL HILLIER
by Shaun Tymchuk

102 SHOULD CANADA RE-EXAMINE ITS POSITION ON MISSILE DEFENCE?
by Fraser A.F. MacKenzie

111 COMMENTARY
by Martin Shadwick

BOOK REVIEW ESSAYS

114 CLAUSEWITZ AND *ON WAR*
by Bill Bentley

120 KILLING FOR THEIR COUNTRY: A NEW LOOK AT "KILLOLOGY"
by Robert Engen

129 BOOK REVIEWS

Canadian Military Journal / Revue militaire canadienne is the official professional journal of the Canadian Forces and the Department of National Defence. It is published quarterly under authority of the Minister of National Defence. Opinions expressed or implied in this publication are those of the author, and do not necessarily represent the views of the Department of National Defence, the Canadian Forces, *Canadian Military Journal*, or any agency of the Government of Canada. Crown copyright is retained. Articles may be reproduced with permission of the Editor, on condition that appropriate credit is given to *Canadian Military Journal*. Each issue of the *Journal* is published simultaneously in print and electronic versions; it is available on the Internet at **www.journal.forces.gc.ca**.

ISSN 1492-465X

How to Contact Us

Canadian Military Journal / Revue militaire canadienne
Royal Military College of Canada
PO Box 17000, Station Forces
Kingston, Ontario K7K 7B4
Fax: (613) 541-6866
E-mail: cmj.rmc@forces.gc.ca

JIHAD VERSUS GLOBAL WAR ON TERROR (GWOT) – A TOTAL WAR IN THE MAKING?

CANADIAN SPECIAL OPERATIONS MOBILITY – GETTING THE RIGHT TOOLS

EFFECTIVE LEADERSHIP IN COUNTER-INSURGENCY: THE NORTH-WEST MOUNTED POLICE IN SOUTH AFRICA, 1899-1902

CANADIAN MILITARY JOURNAL

www.journal.forces.gc.ca

Editor-in-Chief
David L. Bashow
(613) 541-6000 ext. 6148
bashow-d@rmc.ca

Associate Editor
Dr. Philippe Constantineau
(613) 541-6000 ext. 6399
constantineau-p@rmc.ca

Publication Manager
Kelli Mullally-Guérette
(613) 541-6000 ext. 6837

Commentary
Martin Shadwick

Production
Art Direction ADM(PA) DPAPS CS08-0290

Oversight Committee

Chairman

Major-General Daniel Gosselin, Commander, Canadian Defence Academy (CDA)

Members

Colonel L.E. Aitken, Director Professionnal Development CDA

Mr. David L. Bashow, Editor-in-Chief, CMJ

Commander Hugues Canuel, representing CMS

Colonel Jim Cottingham, representing CAS

Major Andrew Godefroy, representing DGLCD

Colonel Bernd Horn, Chief of Staff CANSOFCOM

Brigadier-General T.J. Lawson, Commandant, RMC

Dr. Lawrence McDonough, Director Learning and Innovation CDA

Commander Guy Phillips, Deputy Director Military Law Centre CDA

Dr. Joel Sokolsky, Principal, RMC

Editorial Board

Dr. Douglas Bland
Major Michael Boire
Lieutenant-Colonel Douglas Delaney
Dr. Rocky J. Dwyer
Lieutenant-Colonel Michael Goodspeed
Major John Grodzinski
Chief Warrant Officer Stephane Guy
Dr. David Hall
Commander Greg Hannah
Professor Michael Hennessy
Professer Hamish Ion
Philippe Lagassé
Lieutenant-Colonel (ret'd) David Last
Dr. Chris Madsen
Dr. Sean Maloney
Professor Brian McKercher
Dr. Paul Mitchell
Major (ret'd) Jean Morin
Dr. Scot Robertson
Professor Stéphane Roussel
Professor Elinor Sloan
Colonel Randall Wakelam

NOTE TO READERS

As a bilingual journal, readers should take note that where citations in endnotes are translated from their original language, we will use the abbreviation 'TOQ' at the end of the note to indicate that readers can find the original citations in the other language version of the *Journal.*

EDITOR'S CORNER

A hearty welcome to our readers as we get back down to business after the latest federal election here in the Great White North..

Leading with our cover image, we are honoured to get things rolling in this edition with Canadian artist David Craig's *Strong and Free*, a historical montage of Canadian Army action in northwest Europe during the Second World War. More of David's wonderful artwork can be viewed on his web site at ***www.davidcraigart.com***.

Our point article this time out comes from the pen of Major-General Daniel Gosselin, Commander of the Canadian Defence Academy in Kingston. General Gosselin, in the first segment of a two-part article to be concluded in the next issue, examines the fundamental issues and ideas that led then-Minister of National Defence Paul Hellyer to unify the Canadian Forces (CF), as well as those issues that underscored the unification efforts of the 1960s. He then assesses the legacy of the resultant core concepts as they apply in the CF today.

Next, Patrick White evaluates the nature of sovereignty, the UN document *The Responsibility to Protect* (R2P), and the new constructs and methodologies that govern international relations in today's world. He then concludes that R2P fundamentally 'does not work,' and offers some rather compelling reasons as to why he believes this to be the case.

Michael Lawless, a lawyer and naval reserve officer, discusses the current status of terrorism as an international crime. In the process, Mr. Lawless reviews existing treaties and convents that deal with discrete elements of terrorism, and then identifies the definitional problem of just exactly *what constitutes* an act of terrorism. He concludes with a review of the current state of international law with respect to this subject, and opines that, while the lack of an internationally agreed upon definition for terrorism does not detract from the criminality of terrorist acts, it *does* provide an 'out' for nations not to meet their obligations in this arena.

Next up, Dwayne Lovegrove presents a model that utilizes three categories of 'total war' characteristics – namely, *scope of violence, mobilization of society*, and *objectives of the war* – to argue that, with respect to the present global war against terrorism, "...while the scope of violence has yet to approach that of traditional total war, it is considerable and widespread enough to produce psychological and societal effects of a 'nearly worldwide' scope."

Then, Bernard Brister, a highly seasoned tactical helicopter pilot and a current PhD candidate in War Studies and Assistant Professor of Politics and Economics at our Royal Military College, attempts to remedy what he believes to be doctrinal shortcomings with respect to Canadian special operations. Specifically, he discusses the 'force multiplier' effects that the recent series of announced capital acquisitions for the CF, as part of the Canada First Defence Procurement Program, might have upon special operations. Major Brister then focuses upon the tactical, operational, and strategic mobility implications of these actual and planned acquisitions, "...and the resulting change in the ability of the Canadian special operations community to project power in pursuit of Canadian interests at home and abroad."

In this issue's historical section, Kenneth Grad presents an interesting case study of North-West Mounted Police participation in the South African War from 1899 to 1902. This experience and the lessons it generated are germane to today's operations, since this was counter-insurgency, guerrilla warfare of a very modern nature, even though it occurred a century ago. And, in Grad's words: "Competent leadership was an integral factor enabling the NWMP to efficaciously fulfill its assigned task of counter-insurgency." He is followed by Calgary historian Norman Leach's tribute to the Canadian combat experience at Passchendaele in Flanders during the First World War. This article is being released at a particularly appropriate time, as it coincides with the release of Paul Gross's feature length film, *Passchendaele*, for which Norman served as the historical advisor. Rounding out our historical section, Emilie Plows, a 'navy brat' herself, chronicles the contribution to victory of the Women's Royal Canadian Naval Service, commonly referred to as the 'Wrens,' during the Second World War. Emilie focuses upon the organization's purpose, structure, development, roles and challenges, and, perhaps most importantly, upon the impact that this wartime experience had upon the women who served therein.

We have another Special Report this time out, and this one has a maritime focus. Proud skipper Captain (N) Darren Hawco, Commanding Officer of HMCS *Ottawa* from May 2006 to June 2007, provides a first-hand recollection of *Ottawa*'s highly successful deployment to the waters of Southwest Asia in support of the Campaign against the Threat of Terrorism (CATT) from September 2006 to March 2007.

We close the issue with a full and varied complement of book reviews, book review essays, and opinion pieces to whet your appetites. And in this edition, Martin Shadwick takes an updated look at the Canada First defence strategy.

Until the next time.

David L. Bashow
Editor-in-Chief
Canadian Military Journal

VALOUR

Canada's three military valour decorations, namely, the Victoria Cross, the Star of Military Valour, and the Medal of Military Valour, were created by Her Majesty Queen Elizabeth II, Queen of Canada, on 1 January 1993. All the decorations may be awarded posthumously.

The **Victoria Cross** is awarded for the most conspicuous bravery, a daring or pre-eminent act of valour or self-sacrifice, or extreme devotion to duty in the presence of the enemy.

The **Star of Military Valour** is awarded for distinguished or valiant service in the presence of the enemy.

The **Medal of Military Valour** is awarded for an act of valour or devotion to duty in the presence of the enemy.

Additionally, the **Mention in Dispatches** was created to recognize members of the Canadian Forces on active service and other individuals working with or in conjunction with the Canadian Forces for valiant conduct, devotion to duty, or other distinguished service. Recipients are entitled to wear a bronze oak leaf on the appropriate campaign or service medal ribbon. Like the military valour decorations, the Mention in Dispatches may be awarded posthumously.

Readers should note that the ranks used in the following column reflect the substantive ranks held by the recipients at the time of the respective combat incidents. Readers should also note that these award announcements are preliminary, and are contained in NDHQ CANFORGEN 169/08 CMP 073/08 11219ZSEP08 for the six military valour decoration recipients, and in NDHQ CANFORGEN 162/08 CMP 071/08 291346ZAUG08 for the 14 Mention in Dispatches recipients. More coverage and details will be forthcoming as they are promulgated.

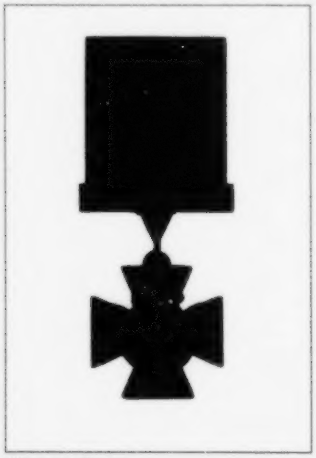
Her Excellency the Right Honourable Michaëlle Jean, Governor General and Commander-in-Chief of Canada, has approved national honours for the following highly deserving individuals:

Star of Military Valour

1. Captain J. Snyder (Posthumous) and Corporal J. Bell – For valorous actions and extraordinary courage under fire that saved the lives of dozens of Afghan[s] and Canadians, Joint Task Force Afghanistan, 4 June 2008.

Medal of Military Valour

1. Captain R. Peel, Corporal C. Baker, and Corporal S. Bancarz – For valour and courage under intense enemy fire that saved many Afghan and Canadian lives, Joint Task Force Afghanistan, 4 June 2008.
2. Corporal A.B.J. Dion – For valiant actions under sustained enemy fire that helped save the life of an injured comrade and enabled his platoon to safely withdraw from a deadly enemy ambush, Joint Task Force Afghanistan, 27 September 2007.



Victoria Cross

Star of Military Valour

Medal of Military Valour

Mention in Dispatches

1. Major H. Sajjan – For outstanding professionalism and courage as the Special Advisor to American coalition forces, Joint Task Force Afghanistan, September 2006.

2. Captain J.H. Hamilton – For outstanding courage and perseverance while commanding Recce Platoon, PPCLI BG, Joint Task Force Afghanistan, 3 August 2006.

3. Captain R.E. Jurkowski – For outstanding determination and leadership as a company commander, PPCLI BG, Joint Task Force Afghanistan, May-June 2006.

4. Lieutenant B. Richard – For outstanding courage and leadership as a platoon commander, PPCLI BG, Joint Task Force Afghanistan, 3 August 2006.

5. Warrant Officer D.J. Hessell – For outstanding professionalism and leadership as a platoon commander, PPCLI BG, Joint Task Force Afghanistan, 17 May 2006.

6. Sergeant V. Ingram (Posthumous) – For outstanding professionalism and leadership as a member of PPCLI BG, Joint Task Force Afghanistan, 3 August 2006.

7. Master Corporal T.W. Fletcher – For outstanding initiative and courage when he selflessly took command of a company mortar crew while under intense fire, PPCLI BG, Joint Task Force Afghanistan, 24 June 2006.

8. Master Corporal M. Parsons – For outstanding courage and leadership when he selflessly manoeuvred his vehicle as a shield and established a defensive position around the casualty collection point, PPCLI BG, Joint Task Force Afghanistan, 3 August 2006.

9. Master Corporal D.E. Presley and Corporal C. Reid (Posthumous) – For outstanding courage and determination when they voluntarily dismounted under heavy fire to extract a stuck vehicle, PPCLI BG, Joint Task Force Afghanistan, 27 July 2006.

10. Corporal M. Charlish – For outstanding courage and dedication when he exposed himself to enemy fire to extract a wounded comrade, PPCLI BG, Joint Task Force Afghanistan, 9 July 2006.

11. Corporal S.R. Dusenbury – For outstanding courage and initiative when he selflessly positioned his vehicle as a shield between the enemy position and his comrades while engaged by insurgent forces, PPCLI BG, Joint Task Force Afghanistan, 14 July 2006.

12. Corporal J. Hoekstra – For outstanding professionalism and leadership when his courageous actions during heavy fighting were instrumental in suppressing the enemy, PPCLI BG, Joint Task Force Afghanistan, 3 August 2006.

13. Corporal A. Shulaev – For outstanding courage and decisive action under intense enemy fire, PPCLI BG, Joint Task Force Afghanistan, 8 July 2006.

DND Photo LB2008-0108 by Sergeant Kyle Richards

17 July 2008 – Groesbeek, Netherlands. The Nijmegen team from the Royal Military College observes a moment of silence for Major H.C. J. Morison of the 12th Field Regiment, Royal Canadian Artillery, killed in action, 8 February 1945.

Library and Archives Canada/Duncan Cameron/PA 117193

Left to Right, Prime Minister Lester B. Pearson, Minister of National Defence Paul Hellyer, and Air Chief Marshal Frank Miller, June 1965.

HELLYER'S GHOSTS: UNIFICATION OF THE CANADIAN FORCES IS 40 YEARS OLD – PART ONE

by Major-General Daniel Gosselin, CMM, CD[1]

> Following the most careful and thoughtful consideration, the government has decided that there is only one adequate solution. It is the integration of the Armed Forces of Canada under a single Chief of the Defence Staff. This will be the first step toward a single unified defence force for Canada. The integrated control of all aspects of planning and operations should not only produce a more effective and co-ordinated posture for Canada, but should also result in considerable savings.[2]
>
> *White Paper on Defence*, March 1964

Introduction

On 1 February 1968, one of the most important events of Canada's military history took place when the law that eliminated the Royal Canadian Navy, the Royal Canadian Air Force and the Canadian Army went into effect, and the three proud military services ceased to exist. Unification of the three services into one, the Canadian Armed Forces, turned 40 years old this year. Since then, various dominant and, at times, competing concepts have influenced and shaped the evolution of the Canadian Forces (CF) as an institution, but none of those has had a more dramatic impact and long-lasting effect than the ideas that the Liberal Government of Lester B. Pearson and his strong-minded and ambitious Minister of National Defence, Paul T. Hellyer, brought into defence in the spring of 1963.

The *Canadian Forces Reorganization Act* (Bill C-243, informally referred to as the "unification act") was the government's legislation that amended the *National Defence Act* to eliminate the three services and create one unified military force. But it was the fundamental – and innovative – ideas that Hellyer championed during his three-and-a-half years as minister, and the contentious reforms that he pushed through the defence establishment, that radically changed Canada's military, generating in their wake much discord and controversy. Hellyer's ideas were influential in many respects, and planted the seeds for more reforms in the 1970s and 1980s. As defence analyst Douglas Bland, author of two important studies that touched on unification and its consequences, stated, "[t]he policy ... caused an immediate and prolonged public argument and great dissatisfaction within the armed forces."[3] It was also the genesis for one of the most divisive crises of civil-military relations in Canada.[4]

This article, presented in two consecutive parts, explores the fundamental ideas that led Minister Hellyer to unify the CF and that underlined the integration and unification efforts of the 1960s, and it assesses the legacy of those core concepts in 2008. Hellyer's ideas first came to light with the Liberal Government's 1964 *White Paper on Defence*, which contained several original concepts, and set out the basic philosophy and rationale for the unification of the armed forces. Bill C-243 and Bill C-90, an act that created the office of the Chief of the Defence Staff (CDS) and that resulted in the formation of a single integrated defence staff at a renamed Canadian Forces Headquarters (CFHQ), were both aimed at legally implementing the policy decision of the *White Paper* of 1964. Hellyer's addresses to Parliament in May 1964 on Bill C-90, and in December 1966 on the *Canadian Forces Reorganization Act*, expanded considerably on the ideas elaborated in the *White Paper*, especially in articulating the benefits for Canada of a unified CF command structure. Taken together, these policy statements enunciated Hellyer's ideas and provided the intellectual foundation for a deep-seated restructuring of Canadian defence – one that has exerted pressure on the institution for 40 years.

"As events proved out, wholesale unification for the CF was too one dimensional as an organization model to impose on the institution..."

Five major unification themes, capturing the core ideas of Hellyer's integration and unification strategy, are reviewed and assessed in turn in this article. The first two themes will be presented in this first part, while the next three and a concluding segment will appear in part two in the next edition. These major themes are: (1) the need for a single coherent defence policy for Canada; (2) the creation of the office of the Chief of the Defence Staff (CDS) to centralize and strengthen the administration and control of defence policy and of the CF; (3) the creation of a unified system of command complete with the reorganization of the field commands; (4) the introduction of modern management methods and the elimination of triplicate functions to achieve efficiencies; and, (5) the achievement of a single higher loyalty to the CF. While Hellyer likely never considered those major unification themes as distinct, but rather as a complete and integrated set of reforms necessary to radically transform Canadian defence, examining them individually allows for a better assessment of those principal ideas of the 1960s and of their legacy in 2008, and provides an understanding of the evolution and the basis for organization and decision-making within the CF.

Hellyer brought in several progressive and innovative ideas at Defence in 1963, but with unification he also tried to impose a dogmatic and idealistic vision of what the CF should look like and how it should be organized. As events proved out, wholesale unification for the CF was too one-dimensional as an organization model to impose on the institution, and not viable in the long term. During the past three-and-a-half years, under the leadership of General Rick Hillier as CDS, the CF has undergone an important renewal, unseen in decades. Fuelled in large part by Hillier's bold vision of a new role for the CF as part of Canada's international policy, a serious commitment by two successive governments to re-invest in defence and rebuild the CF, along with a demanding combat engagement in southern Afghanistan. Canada's military has transformed significantly in recent years. Still, as this article will demonstrate, some of the ideas that inspired Hellyer in the 1960s have endured after over 40 years, and even flourished in recent years, while others have finally been buried – perhaps for good. For sure, if there were any of Hellyer's "unification ghosts" left in 2005 when Hillier arrived as CDS, it is fair to state that those have since been exorcised.

DND photo

Canadian Forces Headquarters, Cartier Square, Ottawa, March 1964

One Unified Defence Policy for Canada

Much has been made over the years of Hellyer's reforms to reorganize the Canadian military, and thus it is easy to forget that, in the controversy that unification generated, the central idea of the 1964 *White Paper on Defence* was to develop a defence policy based on Canadian needs and national interests. By the time Hellyer arrived at Defence in 1963, the three services were the dominant players in the development of defence policy,[8] a reality strongly reinforced by the Canadian military "growing up allied," and Canada's continental and international commitments to the North American Air Defence Command (NORAD) and to the North Atlantic Treaty Organization (NATO).[9] The service-oriented commitments tended to steer Defence away from further integration, and encouraged the development of individual service capability, force structure and war planning, to the detriment of a true national defence strategy.[10] As the three services continued to focus and specialize on their distinct missions, they remained isolated from each other, contributing even more to a segmented and inflexible defence policy.[11]

"Hillier's powerful influence over the development of Canada's defence policy in 2005 has been unseen in Canada."

The lack of coordination at the top of the defence structure and the "... seemingly haphazard determination of priorities" also exercised a profound influence on Hellyer, which led him to write the *White Paper* himself.[12] The government defence policy paper outlined most of the concepts that would serve as guideposts to steer Hellyer throughout his tenure as minister. In it, the minister reviewed the international outlook and the "range of potential conflict" Canada could engage in, concluding that Canada needed more flexible forces to meet the future challenges. Hellyer certainly did not dismiss collective security and active participation in Canada's alliance commitments, but he envisaged a future with more complex peacekeeping operations and wanted "the majority" of the forces in Canada available for deployment.[13] To him, the solution was to change radically the disposition of the armed forces to produce more mobile and more integrated capabilities to respond to new commitments, including an intervention force capable of operating anywhere.[14]

"In 1963, Hellyer definitely did not want the military to set defence policy."

As Bland noted, however, "[t]his strategy, of course, could not be accomplished without changing defence commitments and the basic structure of the armed services."[15] With the concept of unification, Hellyer sought a military establishment that would cease to continually resolve problems and develop policies from a service perspective. Only a single unified command structure supported by a more robust integrated joint staff to control all aspects of planning and operations, topped by a new Defence Council chaired by the minister, could think and act from a national perspective, and formulate unified national solutions to Canadian defence problems, Hellyer reasoned.[16] The second part of the *White Paper* therefore addressed his ideas for the reorganization of the defence structure to meet this objective.

Unfortunately, the establishment in 1968 of a single unified service in Canada, even when bolstered by the creation of a single national defence headquarters four years later, did not eliminate the conflicting loyalties. It did not achieve the effect Hellyer sought with his restructuring, and it has not prevented the traditional "strong-service idea," focused on the preservation of the army, navy and air force as separate institutions, to continue to exert strong dissenting pressure on the institution.[17] The absence of political and military leadership, and the lack of policy direction in the 1970s and 1980s, combined with the continuation of service-oriented alliance commitments and participation to United Nations peacekeeping operations, only further reinforced service planning and force development, and perpetuated the conditions for the three services to continue to think and operate independently and to compete over roles and missions.[18]

Without a coherent national policy framework and a single strategy, the ideals of unification were left to flounder over the years, with the strong-service idea fostering "...a bias against planning from a national perspective."[19] To make matters worse, as Bland noted in 1995, defence policy in Canada over those years seldom originated from a strategic idea – a notion Hellyer had attempted to introduce in 1964 – but, rather, it evolved from the dynamics of the annual federal budget.[20] Deep and consecutive budgetary reductions in the 1990s, along with pressure from powerful interest groups to steer the armed forces away from combat capabilities, also triggered strong institutional reflexes for service survival.[21] Without a national defence strategy or a coherent unified defence policy, a *de facto* policy of maintaining a "balanced force" came to dominate thinking inside Defence, the argument being that the maintenance of certain minimal key fighting capabilities within each service was good for Canada, sustaining a bottom-up service-oriented approach to defence planning and force development.[22] However, this started to change in the years after the 9/11 attacks with General Raymond Henault as CDS, and, more dramatically, with the arrival of General Rick Hillier as CDS in February 2005.

Hillier's powerful influence over the development of Canada's defence policy in 2005 has been unseen in Canada.[23] Much like Minister Hellyer, who thought in 1964

DND photo IS2006-1040

From the right, Prime Minister Stephen Harper, Minister of National Defence Gordon O'Connor, Chief of the Defence Staff (CDS) General Rick Hillier, Ambassador to Afghanistan Mr. David Sproule, and Commander Regional Command South, Brigadier-General David Fraser address the media at Kandahar airfield during the first official visit to Afghanistan by the Prime Minister and the Minister of National Defence, 12 March 2006.

that the "demands of modern warfare" demanded a uniquely Canadian defence policy and a restructure of the CF, the new CDS firmly believed that the Canadian military should be renewed and substantially transformed to address the realities of the post-9/11 world, where the military was becoming a more important instrument of foreign policy.[24] Prime Minister Paul Martin had committed in 2004 to pursue a more vigorous defence stance for Canada, to differentiate himself from the policies of his predecessor, but the absence of any specific foreign and defence policy direction from the government gave Hillier the opportunity to be the architect of Canada's defence policy.[25]

Hillier's vision aligned almost perfectly with that of the prime minister, as the new CDS was convinced that, for the CF to be able to achieve greater strategic effects for Canada, it needed to transform fundamentally into a force capable of operating from littoral areas and with focused land effects to address the challenges created by failed and failing states, where the CF was most likely to be engaged in the future.[26] Martin and Minister of Defence Bill Graham gave Hillier unprecedented influence and control in the writing of a new defence policy statement, one that favoured the CDS's policies, perspectives, force structure objectives, and procurement goals.[27] Like Hellyer's *White Paper* in 1964, the 2005 defence policy statement reflected Hillier's outlook for a renewed CF.

Hillier's ideas for defence were unique, innovative and bold for Canada and its military, and, in some ways, some of those ideas were intellectually similar to those espoused by Hellyer 40 years before, after factoring in the different international context of the two periods (see CF vision at Figure 1). The CDS offered the government a uniquely Canadian solution to the defence challenges posed by the post-9/11 international and continental environments, one focused on Canadian national interests. Hillier had presented the government with a comprehensive and integrated vision for Canada's military. Canada's military needed to be more focused and selective in their purposes, and expeditionary commitments needed to change to reflect the new realities. Instead of engaging in a series of small military commitments dispersed around the world, Hillier believed that a much greater impact for Canada could be achieved with the CF concentrating its military effort by contributing more robust capabilities to fewer operations, such as is currently the case with Canada's contribution in Afghanistan – allowing the country to have its own area of operations within the theatre, a stronger voice at the strategic decision-making bodies, and more senior operational command appointments within the coalition, all of which are critical factors to wield influence and to ensure Canadian national interests are protected.

The capability and force structure changes (i.e., creation of Special Forces Operations Group, the development of an amphibious *Standing Contingency Task Force*, and the

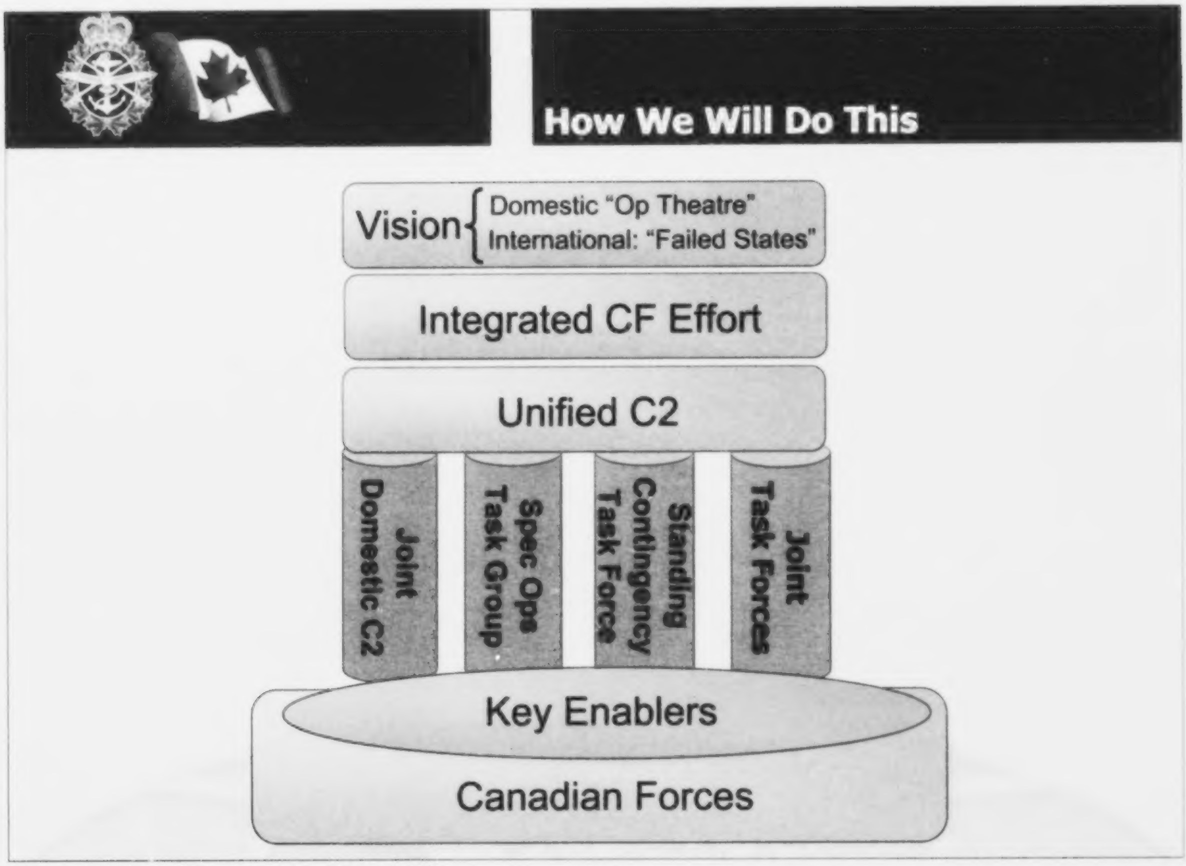


Figure 1 – Hillier's 2005 vision for a transformed CF

acquisition of medium- to heavy-lift helicopters) that Hillier proposed placed greater emphasis on developing a rapidly deployable CF integrated capability, much like Hellyer was thinking when he tasked the navy in 1963 to produce a fleet plan that would fit within his US Marine Corps-like concept for a new integrated CF and when he formed Mobile Command in 1965 – Canada's first joint land-air command.

Hillier's vision and force structure changes were certainly contentious inside certain elements of the CF, as they seriously challenged the long-accepted balanced force concept by favouring a "land-centric" approach to future CF operations, and by putting more emphasis on all-arms capabilities to support land operations. In private, critics complained that the CDS was simply using his position to push through a vision that strongly favoured the army, restoring it as the dominant service of Canada's military, with the navy and air force fulfilling supporting roles. On the other hand, the operational command reorganizations he instituted (four new operational commands and a strategic joint staff) were strongly supported, as these increased operational primacy and reinforced the CF unified chain of command, especially for the conduct of domestic, continental and international operations. Finally, much like Hellyer, who took personal charge of the unification agenda in 1964, the CDS, and not the Environmental Chiefs of Staff (ECSs), took charge of the implementation of the CF Transformation.

Unification was intended primarily to create a military establishment that would think and act from a national perspective. While Hellyer would likely be comforted by Hillier's vision and initiatives, especially that a unified defence policy was being developed with Canadian national interests in mind, he would probably be concerned to discover that much of the 2005 defence policy had been thought out, developed and written by the CDS, and *not* by the Minister. In 1963, Hellyer definitely did not want the military to set defence policy. He sought a strong CDS to neutralize the influence of the three service chiefs, to centralize the administration and control of the CF, and to provide him and the government with coordinated and coherent policy advice on defence issues. He probably never envisaged that the office of the CDS created in August 1964 would become powerful to the point of being such a dominant force in the development of defence policy in Canada.

Figure 1 – Hillier's 2005 vision for a transformed CF

acquisition of medium- to heavy-lift helicopters) that Hillier proposed placed greater emphasis on developing a rapidly deployable CF integrated capability, much like Hellyer was thinking when he tasked the navy in 1963 to produce a fleet plan that would fit within his US Marine Corps-like concept for a new integrated CF and when he formed Mobile Command in 1965 – Canada's first joint land-air command.

Hillier's vision and force structure changes were certainly contentious inside certain elements of the CF, as they seriously challenged the long-accepted balanced force concept by favouring a "land-centric" approach to future CF operations, and by putting more emphasis on all-arms capabilities to support land operations. In private, critics complained that the CDS was simply using his position to push through a vision that strongly favoured the army, restoring it as the dominant service of Canada's military, with the navy and air force fulfilling supporting roles. On the other hand, the operational command reorganizations he instituted (four new operational commands and a strategic joint staff) were strongly supported, as these increased operational primacy and reinforced the CF unified chain of command, especially for the conduct of domestic, continental and international operations. Finally, much like Hellyer, who took personal charge of the unification agenda in 1964, the CDS, and not the Environmental Chiefs of Staff (ECSs), took charge of the implementation of the CF Transformation.

Unification was intended primarily to create a military establishment that would think and act from a national perspective. While Hellyer would likely be comforted by Hillier's vision and initiatives, especially that a unified defence policy was being developed with Canadian national interests in mind, he would probably be concerned to discover that much of the 2005 defence policy had been thought out, developed and written by the CDS, and *not* by the Minister. In 1963, Hellyer definitely did not want the military to set defence policy. He sought a strong CDS to neutralize the influence of the three service chiefs, to centralize the administration and control of the CF, and to provide him and the government with coordinated and coherent policy advice on defence issues. He probably never envisaged that the office of the CDS created in August 1964 would become powerful to the point of being such a dominant force in the development of defence policy in Canada.

One Chief of the Defence Staff and one Unified Staff

The replacement of the positions of the Chairman of the Chiefs of Staff Committee, and chiefs of the naval staff, general staff, and air staff by a single new position designated as the Chief of the Defence Staff was, as Hellyer stated, "... the first and perhaps the most important move in the integration of the armed forces under a single defence staff."[31] It was the cornerstone of Hellyer's unification plan, as this fundamental reform of the Canadian military structure in 1964 signalled a strong message of change and set in motion a series of important organizational changes that eventually would lead to the elimination of the services in February 1968.

The establishment of the office of the CDS was driven largely by political needs to address repeated weaknesses in the administration of defence policy and failures of the mechanisms for controlling and coordinating the activities of the armed forces. Hellyer was convinced that the reform of the top of the command structure, through a centralization of the control and administration of the CF into one CDS, the creation of one single, integrated defence staff, and the formation of a new Defence Council was the best way to overhaul the mechanisms of civil control of the Canadian military. The years 1957-1963 were a time of turmoil in Canada's defence policy, and underlying all of Hellyer's reforms was a pressing need by the government to strengthen civil control of the military in the aftermath of the turbulent Diefenbaker government years and the Cuban Missile Crisis of October 1962, when some believed that the services had responded unilaterally to their alliance commitments.[32] "The CDS was the product of a political act to mend fissures in Canadian civil-military relations," concluded Bland.[33]

The first restructuring step took place in August 1964 with the nomination of Air Chief Marshal Frank Miller as the first CDS, and it allowed Hellyer to rapidly centralize decision-making at Defence and take charge of all defence issues.[34] With the creation of the office of the CDS came a reorganization of the defence staff through the integration of the three service headquarters into one CFHQ. Under the old system, the service chiefs each had direct access to the minister, giving them the opportunity to argue their case without any interference from their colleagues, and with their plan getting no vetting from a central staff. Only an integrated staff in one CF headquarters would ensure policy coherence, increase coordination, reduce waste and overhead costs, and realize greater administrative efficiencies in the end.[35] Many of those aims were achieved with the creation of CFHQ in 1964.

The structure Hellyer created in the 1960s not only influenced the development of defence policy, but dynamically shaped the office of the CDS as the years passed. In 1964, Miller was still considered a staff coordinator, and it was General Jean-Victor Allard, an army officer and CDS during the period 1966-1969, who first asserted the authority of the office, functioning as a commander, and not as a coordinator.[36] Early in his term as CDS, Allard also created Armed Forces Council (AFC), a senior advisory body comprising of the chiefs of the branches of CFHQ and the commanders of the functional commands, creating an essential forum for senior CF general and flag officers.[37] After 1969, however, the authority that the office of the CDS had acquired began to erode, accelerated by the amalgamation of CFHQ with the departmental headquarters in the early 1970s, and the resurgence of the services in the 1980s and 1990s.[38] With each reorganization of NDHQ and of the CF, the authority of the CDS changed.

The 1970s and 1980s saw increased centralization and civilianization at Defence, a period when civilian public servants progressively performed more defence functions and gained more influence. The creation of

Minister of National Defence Paul Hellyer, CDS General Jean Victor Allard, and a 'spankin' new' CT-114 Canadair *Tutor* jet trainer.

NDHQ in 1972 did much to encourage the military and civilian staffs to work more closely and to increase coordination, but it also started a military-civilian integration trend and a culture shift inside Defence that would continue for nearly 30 years.[39] Chiefs of Defence Staff complained that this new arrangement provided public servants "...a degree of authority over military affairs without responsibility for military accountability or performance," which contributed to a "...clouding of the lines of responsibilities and accountability" inside the defence headquarters.[40] By the early 1990s, the chain of command was distorted, and the NDHQ system had civilianized high command decision-making, limiting the ability to offer professional military advice. Gradually, military influence on CF operational matters eroded, resulting in a degradation of operational priorities in the headquarters, as strong deputy ministers interceded in the military chain of command and tended to dominate the CDS intellectually.[41] This civilianization trend started to reverse however following the Somalia inquiry and the release of the *Report to the Prime Minister on the Leadership and Management of the Canadian Forces*, both of which had made critical observations and recommendations on the CF chain of command and on the division of responsibilities inside NDHQ.[42]

Despite this continued civilianization of NDHQ, service chiefs had progressively reassumed some of the power and influence of the pre-unification era, especially after the return of the commanders of the commands to Armed Forces Council in the early 1980s. In 1988, Armed Forces Council rejected a proposal to strengthen the central staff and the role of NDHQ in times of emergencies and war.[43] The decision was "...a defeat for unification," lamented Bland, as it gave commanders of command near equal status with the CDS; more importantly, it elevated their commands and staffs to positions of authority in defence policy formulation.[44] This strong-service trend continued in the 1990s with the relocation to Ottawa of the commanders of the army, navy, and air force and their staffs. An important devolution of authority to realign authorities and resources with responsibilities of the commanders, including giving control of large single operating budgets to the ECSs, further reinforced their influence and autonomy, and gave the three Chiefs of Staff near veto power over most key CF agenda issues.[45] Those factors, combined with a lethargic governance structure at NDHQ, contributed to decision-making paralysis. But fundamental changes were to come with the arrival of Hillier as CDS, who immediately and energetically took charge of all military affairs.

"But fundamental changes were to come with the arrival of Hillier as CDS..."

The central element of Hillier's 2005 Transformation was operational primacy, and this included placing greater emphasis on operational matters in all decision-making at NDHQ. Hillier's extensive operational experience, combined with Canada's engagement in a high-intensity, high-risk military operation in southern Afghanistan, compelled him within a year of taking over as CDS to reform military governance at NDHQ, establishing a more robust unified staff to assist him in implementing the CF Transformation, in commanding the CF, and in providing advice to the government. In the late 1990s and early 2000s, a greater focus on "jointness" gave the Deputy Chief of the Defence Staff (DCDS) group an important unifying role, especially in areas of joint force development, joint doctrine and joint operations.[46] Although a central unified staff existed inside the DCDS group to provide joint operational advice to the CDS, it was small and matrix-based, with limited full-time planning capability, and, consequently, it had limited authority and influence inside NDHQ.[47] The force development and strategic planning staff inside the Vice-Chief of the Defence Staff (VCDS) group was weak as well, with the three environments often conducting force development activities independently.[48]

Many organizational changes inside NDHQ took place during the period 2005-2007, but three critical decisions

by Hillier turned out to be essential to allow him to advance the CF vision. First, the CDS took charge of force development by strengthening the VCDS branch and by re-establishing a strong central unified Chief of Force Development to execute the four key lines of operations for the CF Transformation (vision, structure, capabilities, and people). He also created a Military Personnel Command, responsible to the CDS, and gave his new commander greater authority for all issues affecting CF personnel.[49] The most significant change in military reorganization at NDHQ, however, has been the dismantling of the DCDS group and the establishment of a strong unified Strategic Joint Staff (SJS) reporting directly to him. While it can be argued that the SJS is not yet truly functioning at the military-strategic level, as originally envisaged by Hillier, it remains that in the two-and-a-half years since its establishment, the SJS has considerably changed the dynamics of decision-making in the operational realm, restoring military influence on issues affecting CF operations.[50]

Some critics argue, however, that the new SJS, Hillier's commanding personality, and other key strategic governance changes that took place inside NDHQ during his term as CDS, have dangerously eroded the traditional balance between the civilian and military staff, and have led to the marginalization of the influence of senior bureaucrats inside Defence.[51] Those fears are exaggerated. There remains in NDHQ a very strong deputy minister group to assist in the management of the armed forces, and to provide advice and support the minister. As the same time, however, the SJS ensures that the civil staffs do not assume functions that are within the purview of the military staffs, and that the CDS can effectively command the CF.[52]

In 1964, Hellyer wanted a CDS who would take all the service interests and needs, and bring forward to the minister and the government a coherent national perspective on defence issues. He also wanted a CDS with the authority to dominate and control the services. While the ECSs may have regained considerable power and authority over the CF agenda in the 1980s and 1990s, Hillier's decisive leadership, dynamic personality, and unmatched public profile have eclipsed the three environmental chiefs in recent years, reversing a 30-year trend. Strong and visible support by the government for the CDS has also contributed significantly to prevent any possible criticism and dissention.

Hillier's highly visible role in shaping defence policy, in articulating persuasively defence issues to the Canadian public, and in exercising his command of the CF has considerably strengthened the role of the office of the CDS. Today, the CDS's power and authority inside the CF is unparalleled, and it is essentially unchallenged by the services and their constituencies. The establishment of a strong unified staff, a shift in the institutional power of the DM on operational matters, and the decreased influence of environmental commanders have prominently placed the CDS as the sole military advisor to the government, strengthening at the same time civil control of the military.[53] The office of the CDS of 2008 is all that Hellyer wanted in 1964. More importantly, as Bland observes, over the 40 years since unification, Chiefs of the Defence Staff, including General Hillier, have "...exercised their rightful and implicit authority in a very nuanced and responsible way, mainly because they wholeheartedly support the principle that the civil authority must ultimately control and direct the Canadian Forces and Canada's national defence."[54] In this sense, Hellyer's vision has been more than fulfilled.

DND photo 151-IMG0003

Saluting dias in front of the Lord Elgin Hotel, Ottawa, Battle of Atlantic Sunday, 3 May 1964. Right to Left, Air Vice-Marshal V.S. Milland, MND Paul Hellyer, and Vice-Admiral H.S. Rayner.

Editor's Note: Part Two of this article will be published in the next edition of the *Canadian Military Journal*.

NOTES

1. Major-General Daniel Gosselin is the Commander of the Canadian Defence Academy. His most recent assignments included being Director General, International Security Policy in the Policy Group at NDHQ, Chief of Staff for the CF Transformation Team in 2005-06, and Commandant of the Canadian Forces College in Toronto. He holds advanced degrees in civil engineering, public administration, and war studies, and he is a part-time PhD candidate in the department of history at Queen's University, working on his dissertation analyzing Canada's national command.
2. Canada, *White Paper on Defence* (Ottawa, 1964), in Douglas Bland, *Canada's National Defence Volume 1 Defence Policy* (Kingston, Queen's University, School of Policy Studies, 1997), p. 92.
3. Bland, *Ibid.*, p. 93. Bland's works on the unification period and its consequences are: *The Administration of Defence Policy in Canada: 1947 to 1985* (Kingston: Ronald P. Frye & Company, 1987), and *Chiefs of Defence: Government and the Unified Command of the Canadian Armed Forces* (Toronto: The Canadian Institute of Strategic Studies, 1995).
4. Readers interested in the roots and causes of the crisis should consult my article: "The Storm over Unification of the Armed Forces: A Crisis of Civil-Military Relations," in Howard Coombs, ed., *The Insubordinate and the Noncompliant: Case Studies of Canadian Mutiny and Disobedience, 1920 to Present* (Toronto: Dundurn Press, 2007), pp. 309-43, and R. B. Byers, "Canadian Civil-Military Relations and Reorganization of the Armed Forces: Whither Civilian Control?" in Hector J. Massey, ed., *The Canadian Military: A Profile* (Toronto: Copp Clark Publishing, 1972), pp. 197-228.
5. The term "integration," refers to the amalgamation of the headquarters, commands, and support establishments of the three services, while preserving the services themselves as separate institutions. "Unification" means the establishment of a single military service in place of the army, navy and air force, with full integration of all service functions. To Hellyer, unification was the end objective of a logical and evolutionary progression. Although integration and unification are sometimes regarded as alternatives, and inherently different, they are, in fact, merely different stages in the same process. Integration was actually the term applied to the first stages of unification of the Canadian Armed Forces. After 1972, however, the term integration also became more frequently used to refer to the restructuring of DND as a single entity, with the integration of the CF Headquarters (CFHQ) into NDHQ. Hellyer, "Address on the Canadian Forces Reorganization Act," 7 December 1966, *Debates*, p. 10827.
6. Three years ago, about nine months into the CF Transformation, with Dr Craig Stone, I wrote an article in this journal to explain the key differences between the unification of the CF and the transformation launched by General Hillier in February 2005, focusing primarily on the two implementation strategies. The current article focuses strictly on the legacy of those fundamental ideas that Hellyer brought to Defence in 1963, and does not address the implementation strategy he followed. For those interested, see, "From Minister Hellyer to General Hillier," *Canadian Military Journal*, Vol. 6, No. 4 (Winter 2005-2006), pp. 5-15.
7. The "address on the Canadian Forces Reorganization Act" is the nearly two-hour speech Hellyer gave on moving second reading on Bill C-243 in the House of Commons on 7 December 1966. It is certainly the best written record of Hellyer's arguments for unification. See *Debates*, pp. 10817-47. Hellyer also offered his views in answer to questions both in the House of Commons and during several defence parliamentary committees, and he published an article "Canadian Defence Policy" in the U.S. *Air University Review* (Vol. 19, No. 1, November/December 1967). Hellyer's memoirs on unification, *Damn the Torpedoes: My Fight to Unify the Canadian Forces* (Toronto: McClelland & Stewart, 1990) are also valuable, despite being written over 20 years after he left Defence.
8. While it is understood that, by law, there is only one service in Canada, the Canadian Armed Forces, and three environments, the term service is used in this article to refer specifically to the traditional core Army, Air Force and Navy components of the CF. The term Chiefs of Staff is used alternatively throughout to mean the service chiefs of staff or the environmental chiefs of staff (ECS) depending on the context of the discussion presented.
9. This expression is from James Eayrs' fourth volume of his series *In Defence of Canada: Growing Up Allied* (Toronto: University of Toronto Press, 1980). NORAD eventually was renamed the North American Aerospace Defence Command.
10. For a more comprehensive discussion, see in particular Bland, *Administration of Defence Policy*, pp. 33-55, and *Chiefs of Defence*, pp. 63-71.
11. Bland, *Canada's National Defence Volume 1*, p. 59; Hellyer, *Damn the Torpedoes*, p. 33; and Air Marshal F.R. Sharp, *Minutes of Proceedings and Evidence*, presentation to the Standing Committee on National Defence, 7 February 1967, p. 452.
12. Hellyer, *Damn the Torpedoes*, p. 34, and J.L. Granatstein, "Unification: The Politics of the Armed Forces," in *Canada 1957-1967: The Years of Uncertainty and Innovation* (Toronto: McClelland and Stewart, 1986), p. 223.
13. *White Paper*, in Bland, *Canada's National Defence Volume 1*, p. 83.
14. Granatstein, "Unification," p. 225. There can be significant confusion in the terminology employed, especially when comparing writings and speeches between 1963 and 2008. "Integrated" to Hellyer meant the merging of two or more service (army, air force and navy) functions into one (as in integrated HQ or integrated forces), which is also termed "joint" in the context of today's *operational* doctrine. Hellyer did not employ the term "joint" (which came later), but instead used "combined" to describe operations of more than one service.
15. Bland, *Canada's National Defence Volume 1*, p. 60.
16. Bland, *Chiefs of Defence*, pp. 87-8.
17. For a detailed discussion on the tug of war between unification and the strong-service idea, see my article "Unification and the Strong-Service Idea: A 50-Year Tug of War of Concepts at Crossroads," in Allan English et al., eds., *Operational Art: Canadian Perspectives – Context and Concepts* (Kingston: Canadian Defence Academy, 2005). The best discussion on service personalities, identities and behaviour remains the study by Carl H. Builder, *The Masks of War* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989), pp. 1-45.
18. On the lack of political leadership, see General G.C.E. Thériault, "Reflections on Canadian Defence Policy and its Underlying Structural Problems," *Canadian Defence Quarterly* (July 1993), p. 8. On lack of military leadership, see Douglas Bland, "Canada's Officer Corps: New Times, New Ideas," presentation to the CDA Institute 15th Annual Seminar (Ottawa, 1999), n. pag., at <http://www.cda-cdai.ca/seminars/1999/99bland.htm>, accessed 15 August 2008.
19. Douglas Bland and Sean Maloney, *Campaigns for International Security* (Kingston: School of Policy Studies, Queen's University, 2004), p. 82.
20. Bland, *Chiefs of Defence*, p. 158.
21. A powerful group, called Canada Council 21, strongly advocated that the CF should be equipped to conduct peacekeeping, the delivery of humanitarian aid, the protection of Canadian sovereignty, and the provision of aid to civil power. The evolution of Canada's defence policy is best explained in Brian W. Tomlin, Normal Hillmer and Fen Osler Hampson, *Canada's International Policies: Agendas, Alternatives and Politics* (Toronto: Oxford University press, 2008), pp. 132-54.
22. See Bland, *Chiefs of Defence*, for a more complete discussion on this issue, pp. 268-72.
23. Hillier's influence on defence policy was being written while he was still in office. See notably, Tomlin, Hillmer and Hampson, *Canada's International Policies*, p. 131 and pp. 150-4; Janice Gross Stein and Eugene Lang, *The Unexpected War: Canada in Kandahar* (Toronto: Penguin, 2007), pp. 146-51; and Stein and Lang, "Too Few Hilliers," *Walrus* (April 2008), pp. 34-9.
24. Stein and Lang, *Unexpected War*, pp. 147-8. General Hillier had articulated those ideas in a letter written when he was Chief of the Land Staff in 2003, "Strategic Capability Investment Plan – Land Effect," letter 3136-5 (CLS), dated 26 June 2003. This memo is also discussed in Stein and Lang, "Too Few Hilliers," p. 34.
25. Paul Martin's vision was first enunciated in a document titled *Making History: The Politics of Achievement* published in anticipation of the November 2003 Liberal Party leadership convention, reinforced by his 14 April 2004 address at CFB Gagetown. See Kevin Cox, "Martin boosts defence spending," *Globe and Mail*, 15 April 2004, p. A4. On the absence of specific direction, see Douglas Bland, "Hillier and the New Generation of Generals: the CDS, the Policy and the Troops," *Policy Options* (March 2008), p. 58.
26. Canada, *A Role of Pride and Influence in the World: Defence* (Ottawa, 2005), especially pp. 7-13, and the CDS Transformation brief, "The Way Ahead for the Canadian Forces," (Ottawa, National Defence HQ, 2005).
27. Tomlin, Hillmer and Hampson, *Canada's International Policies*, p. 151-2, and Stein and Lang, *Unexpected War*, p. 149-51.
28. "The Way Ahead for the Canadian Forces," *ibid*, slide 27 of 32.
29. In the aftermath of the cancellation of the General Purpose Frigate programme in 1963, Hellyer had tasked the navy to produce a new fleet plan. Marc Milner, "Hard Lying, 1964-1968," *Canada's Navy: The First Century* (Toronto: University of Toronto Press, 1999), p. 244.

30. For instance, the medium- to heavy-lift helicopters, the amphibious ship(s) to transport the SCTF, the growth of Special Forces, and the acquisition of additional CC-130s for tactical operations.
31. Hellyer, *Debates*, 8 May 1964, p. 3065.
32. For more details, see Jon McLin, *Canada's Changing Defence Policy 1957-1963: The Problem of a Middle Power in Alliance* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1967); J.L. Granatstein, "The Defence Débâcle, 1957-1963," in *Canada 1957-1967*, pp. 101-38; and on the Cuban missile crisis, the best analysis remains Peter T. Haydon, *The 1962 Cuban Missile Crisis: Canadian Involvement Reconsidered* (Toronto: The Canadian Institute of Strategic Studies, 1993).
33. Bland, *Chief of Defence*, p. 64.
34. *Debates*, 8 May 1964, p. 3065. The *White Paper* had, curiously, made no mention of the issue of civil control *per se*, but it was clear that Bill C-90 *was* about civil control of the military, a theme the minister repeated constantly when questioned in the House of Commons in 1964.
35. Hellyer, *Damn the Torpedoes*, pp. 33-34.
36. Bland, *Chiefs of Defence*, p. 87 and pp. 167-8.
37. Jean V. Allard, *The Memoirs of General Jean V. Allard*, with Serge Bernier (Vancouver: UBC Press, 1988), p. 256.
38. Bland, p. 92.
39. *Ibid.*, pp. 80-121 and pp. 161-5.
40. Admiral Falls, quoted in Bland, *Ibid.*, pp. 161-2; Gerry Thériault, "Democratic Civil-Military Relations: A Canadian View," in Jim Hanson and Susan McNish, eds., *The Military in Modern Democratic Society* (Toronto: The Canadian Institute of Strategic Studies, 1996), pp. 9-10.
41. David Bercuson, *Significant Incident* (Toronto: McClelland and Stewart, 1996), p. 74. On the DM and the CDS, see Jack Granatstein, *Who Killed the Canadian Military?* (Toronto: HarperCollins, 2004), pp. 86-90; and Bland, "Canada's Officer Corps." Also, on the loss of ethos and military values, see Peter C. Kasurak, "Civilianization and the Military Ethos: Civil-Military Relations in Canada," *Canadian Public Administration*, Vol. 25, No. 1 (Spring 1982), pp. 108-129.
42. Douglas Young, *Report to the Prime Minister on the Leadership and Management of the Canadian Forces*, 25 March 1997, available at: <http://www.forces.gc.ca/site/minister/eng/pm/mnd60.html>, accessed 15 August 2008.
43. The study was officially NDHQ Study S1/88, *The Functions and Organization of National Defence Headquarters in Emergencies and War*, named after its authors, Major-General W.E. Little and D.P. Hunter, a public servant. A copy of the report of the study is available in Bland, *Canada's National Defence Volume 2*, pp. 417-509.
44. Bland, *Chiefs of Defence*, pp. 191-7.
45. Granatstein, *Who Killed Canada's Military?*, pp. 92-3, and Gosselin, "Unification and the Strong-Service Idea," pp. 168-71.
46. For a discussion on "jointness" in the CF, see G.E. Sharpe and Allan D. English, *Principles for Change in the Post-Cold War Command and Control of the Canadian Forces* (Kingston: Canadian Forces Leadership Institute, 2002), pp. 47-50, and Gosselin, "Unification and the Strong-Service Idea," pp. 172-7.
47. The matrix-based staff meant that a majority of the staff was double-hatted, with a regular staff function at NDHQ, often with responsibilities not closely related to operations. When a CF operation was being planned or initiated, the matrix staff would then perform their secondary role of supporting the DCDS.
48. In this regard, see the current Chief of Force Development website, at <http://www.cfd-cdf.forces.gc.ca/sites/page-eng.asp?page=5180>, accessed 15 August 2008. CFD had been eliminated in the mid-1990s, and the functions amalgamated under the position of Director General Strategic Planning.
49. Military Personnel Command replaced the Assistant Deputy Minister (Human Resources – Military) making it clear that the development and application of personnel policies for CF members were more a responsibility of the CDS than of the DM.
50. In 1995, Bland had predicted this possibility. "If the CDS had under his sole control a strong unified staff, a Canadian Forces Headquarters.... where military authority could be concentrated and if he could count on his subordinate commanders to act as allies, then 'civilianization' rule by public servants, the phenomenon so dreaded by the military, would hardly have any chance to prosper." *Chiefs of Defence*, p. 171.
51. Lawrence Martin, "In Defence, the civilian side is on the slide," *The Globe and Mail*, 7 September 2006, A21. Stein and Lang also discuss this theme in "Too Few Hilliers," pp. 37-8.
52. Ironically, Hellyer had issued a warning on this specific issue in the House of Commons in 1964, stating that, "In seeking to build a strong civil staff to assist the minister in the control and management of the armed forces, I have clearly in mind the need at the same time for exercising care that the civil staffs do not assume functions which are necessary to the military staffs in order that they can effectively control their military forces and carry out their military responsibilities." Hellyer, *Debates*, 8 May 1964, p. 3068.
53. I refer here to the loose criteria outlined by Bland in his book *Chiefs of Defence*, p. 171.
54. Bland, "Hillier and the New Generation of Generals," *Options* (March 2008), p. 56.

DND Photo ISC87-360

National Defence Headquarters, 101 Colonel By Drive, Ottawa.

DND photo IS2007-0422

NORMATIVE CONSIDERATIONS BEARING ON *THE RESPONSIBILITY TO PROTECT* – PROSPECTS AND IMPLICATIONS IN A FRACTURING INTERNATIONAL SYSTEM

by Patrick F. White

Introduction

The end of the Cold War ushered in a new era of international politics. A significant aspect of this change was seen in the number and type of conflicts fought throughout the world, notably intra-state as well as ethnic and religious wars; all of which created immense human suffering. This reality necessitated new responses by states and international organizations interested in establishing settlements for these conflicts. As an extension of the rapidly changing United Nations (UN) peacekeeping missions of the 1990s and practices of the UN, the 'responsibility to protect' as a concept has been a natural outgrowth of this process. A document entitled *The Responsibility to Protect* (R2P) was the final product of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) that was embarked upon at the suggestion of Kofi Annan by Jean Chrétien at the UN Millennium Summit in 2000, and it released its findings in December 2001. The ICISS mandate was to make an attempt at: "Reconciling the international community's responsibility to act in the face of massive violations of humanitarian norms while respecting the sovereign rights of states."[1] During the high-level plenary meeting of the 60th Session of the General Assembly (World Summit 2005,) the UN accepted the R2P document in the 139th and 140th paragraphs of the Outcome Document. The 2005 World Summit Fact Sheet states:

> ...[that there was] clear and unambiguous acceptance by all governments of the collective international responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. Willingness to take timely and decisive collective action for this purpose, through the Security Council, when peaceful means prove inadequate and national authorities are manifestly failing to do it.[2]

Patrick F. White *has an MA in Security and Defence Management from the Royal Military College of Canada, as well as an Honours BA in History and Political Science from the University of Toronto. In 2006, he served as an intern at UN Headquarters in New York in the Department of General Assembly and Conference Management. He is currently studying law at the University of London.*

This has not been apparent. Despite the adoption of R2P, including a resolution of the Security Council, during the intervening years between its drafting and its official adoption, radical changes in the international system have severely threatened the utility of the R2P. These changes, spurred by the ongoing challenges posed by globalization, and especially international terrorism, have, in turn, prompted the growth of so called 'post-modern' and 'unilateral' modes of international relations. That R2P rests upon rocky normative foundations devalues its prospects of achieving its stated objectives in this international environment. R2P is not a robust platform to re-engage the UN in its peacekeeping role within the international system.

"The nature of sovereignty in the 20th Century evolved in a number of important ways."

After evaluating the nature of sovereignty, R2P, and the new modes of international relations, this article will conclude that R2P does not establish a suitable *modus operandi* in the present globalizing, radicalizing, and violent world because it is moored to first principles that cannot be reconciled adequately with credible military intervention, especially in an international system that is divided. More appropriate and actionable responses to international security threats, including intervention, follow from normative conceptions of the state, and human rights that have a greater correspondence with reality.

Art Resource ART125881

Ratification of the Treaty of Muenster, 1648, by Gerard Terborch.

Westphalian State Sovereignty: A Normative Concept in Flux

The modern concept of sovereignty, the foundational concept of the modern international system, can be traced back to the Thirty Years War in the middle part of the 17th Century. These treaties proceeded to promote the territorial bounding of the state, and, therefore, a number of other manifestations of sovereignty emerge within this context. Within the understanding of noted Stanford University International Relations professor Stephen Krasner, the concept of sovereignty has four sub-units: interdependence sovereignty, domestic sovereignty, international legal sovereignty, and Westphalian sovereignty. Interdependence sovereignty is: "...[the] ability to regulate the movement of goods, capital, people, and ideas across borders."[1] Domestic sovereignty is manifested by: "...[the] structure of authority within the state and to the state's effectiveness or control."[2] International legal sovereignty mandates: "...[that] only juridically independent territorial entities are accorded recognition."[3] The fourth characteristic Westphalian sovereignty demands: "...autonomy of domestic authority structures."[4] These aspects are not mutually exclusive or dependent. Rather, there is considerable overlap between these aspects of sovereignty. Also, the sovereignty that specific states exude is not uniform across the international system. It is a fluid concept. Krasner concludes: "...[that] absent voluntary initiatives or coercion, the conventional bundle of sovereignty rules is the default. These rules constrain options in situations where neither coercion nor cooperation is viable. But rulers can devise innovative solutions, and these solutions can work, especially if they are the result of voluntary agreements that establish equilibrium outcomes."[5] This is the normative character of sovereignty that *can* change, and *continues to undergo* change.

The nature of sovereignty in the 20th Century evolved in a number of important ways. The most significant came with the ending of the Second World War and the concomitant establishment of the United Nations, an organization

that embodies the notion of collective security. Additionally, the growth of globalization and international trade has diminished some aspects of interdependence sovereignty in many nations. The end of the Cold War has also had a loosening effect upon accepted norms of conduct by virtue of states no longer having to abide by the rules of superpower politics. Further, many states currently, although they have international legal sovereignty, do not possess the fundamental domestic sovereignty all states require that has been especially apparent in the growth of civil and ethnic wars. Yet, because those states do not possess the full gamut of conceptual sovereign characteristics, the diminishment of the conceptual framework of sovereignty should not necessarily follow. The notion of a collective security regime is premised upon the independence of the sovereign states that compose it, in addition to the dedication to reduce conflict between them, based upon the rights associated with that elemental sovereignty. However, the problem of failed and failing states persists.

> **"These divergent forces within the international system portend poorly for that doctrine."**

The UN has been at the centre of the debate that considers the re-conceptualization of sovereignty. Civil and ethnic conflicts that occurred in the 1990s spurred Kofi Annan to argue at the 1999 General Assembly that sovereignty might have to be premised upon the respect for human rights.[8] Growing out of the salience of internal conflicts – for which the UN had little recourse to intervention – new approaches were deemed necessary. This has fundamentally altered perceptions, as well as the orientation of the international system and the role states play within it. The conceptions of universal human rights as such, and the development of 'human security,' have been paramount in this shift, and they bear profound consequences. Prior to addressing these concerns directly, it is important to address the perceived changes in international politics since the end of the Cold War that have grown out of the normative and actual weakening of sovereignty, and for which a new *modus operandi* for international relations and the UN is required.

The "Post-Westphalian" State: Fracturing the International System

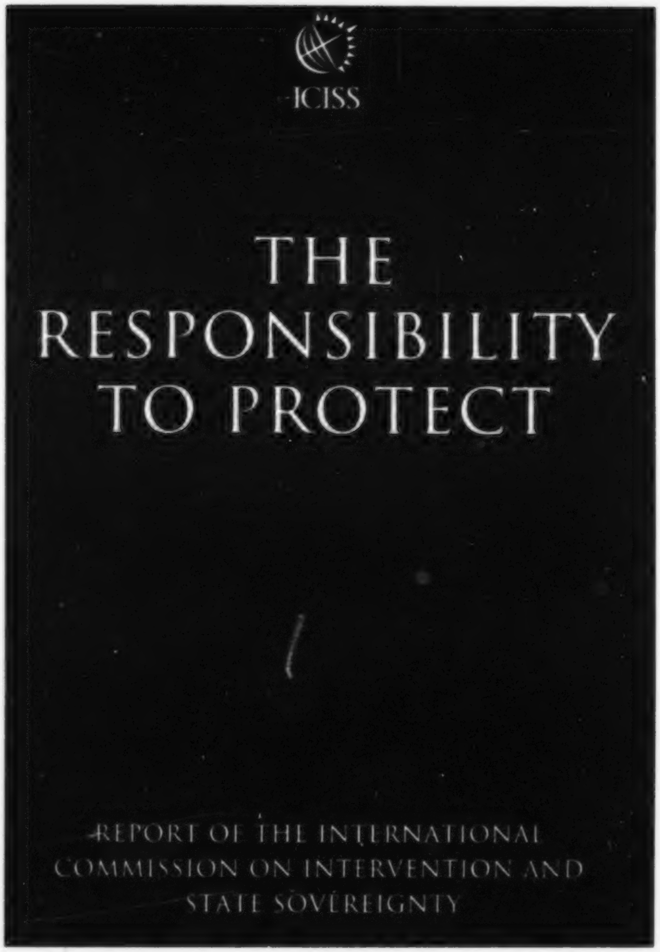
As the concept of sovereignty became contested after 1945, despite its entrenchment in the UN Charter, and especially since the dissolution of the Soviet Union in 1991, real problems for international politics have developed. This is due particularly to globalization and all that it entails in rolling back the independence of individual states and aspects of their sovereignty. Specifically, growing interdependence, the laxity of international legal sovereignty, concern for human rights in failing states without domestic sovereignty, and thus a decline in Westphalian sovereignty (independence from foreign institutions) have all given rise to the 'post-Westphalian' era of reduced sovereignty for states. As the nature of the state and its characteristics have changed, so also must the conception of the international state system. In coping with these changes, especially since 1991, there have been two perceptible options for reconceptualising the international system and the way individual states operate within it. These options are respectively called 'post-modern' and 'unilateralist.'

The conception of 'post-modern' statehood has been suggested by the esteemed British diplomat, political scientist, and Orwell Prize winning author Robert Cooper. In his book *The Breaking of Nations*, Cooper develops a tripartite division of the world of states composed of, as he views it, pre-modern, modern, and post-modern states. At bottom, this post-modern system is "...defined by its security policy."[9] The EU is seen as the exemplar of the 'post-modern' and its germinating treaties, the Treaty of Rome and the Treaty on Conventional Forces in Europe, are its foundation. The ultimate problem, according to Cooper, is that in conjunction with the threats of a globalizing world and weapons of mass destruction (WMD), the post-modern state faces dangers that had been bred in the 'pre-modern' world. Pre-modern states are defined by incoherent government that does not exert full sovereignty, imparting three lessons. The first, "chaos spreads," leads in part to the second lesson, "when states collapse crime takes over." The third lesson is "crime spreads," and in its worst manifestation, it can become a direct threat to state security, such as the 9/11 attacks.[10] The solution Cooper advocates is the development of a more complete (global) post-modern state system, a loose "voluntary empire" in the form of the Bretton-Woods institutions for which the EU is the best current example.[11] However, force *is* and *must remain* an important fixture of the international system. Post-modern international relations are not always possible, specifically, when the pre-modern world chafes against the post-modern world. Thus, Cooper, in more strident language, believes that within the post-modern world, a kind of post-modern intervention is "...sustainable, both morally and practically, in the European context."[12] Such is R2P, extended to a global level.

> **"Yet, by virtue of its tentative and indecisive action, the UN has displayed a dubious and Janus-faced commitment to R2P."**

In regard to the second group of developments in the international system since 2001, of special concern are the threats whose military responses and policy are at odds with multilateral diplomacy and the traditional UN *modus operandi*.

This process can be characterized as being to the extent the threat is uncooperative and unilateral. Growing out of the terrorist attack of 11 September 2001, the United States chief among them, and understandably so, reassessed national security and foreign policy approaches, and began to reassert the right of pre-emptive military action present in Article 51 of the UN Charter. In tandem with the growing threat of terrorism and its concomitant problem of failed and failing states (something Cooper recognizes as indications of the 'pre-modern' world), the US established its own *National Security Strategy 2002* (NSS). The NSS squarely confronts these dual problems and a third threat of 'rogue states' through means that undermine the authority of the UN and its ideal of collective security by asserting American predominance, willingness to act unilaterally – and pre-emptively, if necessary. Additionally the strategy sees a "historic opportunity" for the United States to shape the international order, and that it should do so, emphasizing the need for democratic government worldwide. The 'linchpin,' and the one that provides the NSS 2002 with its urgency, is the fourth threat, its coup, WMD proliferation. On this pretext, it appears that almost any action can be justified to secure the United States.[13]



Flowing directly from the logic of the NSS was the American-led invasion of Iraq in the spring of 2003, which combined the alleged threats of Iraq being a state sponsor of terror with a state that possessed WMDs. Since the UN had never given *clear* authorization for the invasion, a serious blow was dealt to the role of the UN as the mediator of the legitimate use of force within the international system. This is perhaps most damaging because of the role that the United States plays in setting international standards of behaviour within the international system. And it has direct bearing upon the utility of the R2P doctrine.

These divergent forces within the international system portend poorly for that doctrine. The root of the problem stems from the embedded tension of the UN Charter that enshrines both state sovereignty and human rights. The logic of R2P runs directly over this fissure. Mirroring this tension is the conflict with respect to the balance between the currently antagonistic concerns of national interests that have become paramount and collective security that is seen as ineffective in the face of uncertain and overwhelming threats. In this regard, R2P is a policy that exacerbates the tensions of the international system. Moreover, because the UN is perceived as unable to deal with the threats of the post-Westphalian order, its reputation and credibility have diminished. What then is R2P, and what is its standing in the international system?

Attempting to cope with the Post-Westphalian State System: *The Responsibility to Protect*

The 'responsibility to protect' initiative is markedly different from the UN policies regarding intervention in conflict, collectively referred to as peacekeeping, which preceded it. *The Responsibility to Protect* (R2P) policy, endorsed by the UN in the World Summit Outcome Document 2005 and Security Council Resolution 1674, is a sweeping analysis and prescriptive policy work intended to resuscitate the flagging role of UN peacekeeping operations at the turn of the 21st Century. The ICISS's goals were threefold: "1) to promote a comprehensive debate about humanitarian intervention; 2) foster a new political consensus on how to reconcile the principles of intervention and state sovereignty; and 3) to translate that consensus into action."[14] R2P's two main contributions to the debate with respect to humanitarian intervention include the insistence that not only does a right of intervention exist but that this right should actually be conceptualized as a responsibility by the international community embodied in the UN. In unveiling this normative shift,

the ICISS recommended a spectrum of options for the international community to contend with a mass violation of human rights. *The Responsibility to Protect* embraces three constitutive 'responsibilities':

a) **The responsibility to prevent:** to address both the root causes and direct causes of internal conflict and other man-made crises putting population at risk.

b) **The responsibility to react:** to respond to situations of compelling human need with appropriate measures, which may include coercive measures such as sanctions and international prosecution, and, in extreme cases, military intervention.

c) **The responsibility to rebuild:** to provide, particularly after a military intervention, full assistance with recovery, reconstruction, and reconciliation, addressing the causes of the harm the intervention was designed to halt or avert.[15]

The threefold aspects of R2P are a comprehensive prescription for the solution of international violations of human rights. These, however, may be its greatest downfall. By recommending a program of assistance so comprehensive, it may overburden itself and reduce the credibility of such intervention.

The role of international law lies at the heart of the contention over R2P, because the first principle of the international system, sovereign equality, might be broken in the pursuit of advancing the second principle, human rights through military intervention. This is an entirely problematic proposition. Yet, the World Summit 2005 acceptance of R2P, and the Security Council's endorsement of it with Resolution 1674 (Protection of Civilians in Armed Conflict) is unambiguous with respect to its condemnation of the targeting of civilians in war. Specifically, Paragraph 4: "...*Reaffirms* the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity; ..."[16] With this Resolution, the UN appears not only to have accepted that a normative shift has occured with regard to the protection of human rights but it has also affirmed an insitutional mechanism tasked to assure that these principles are upheld, namely, itself. R2P poses an additional problem for international law. By conflating a number of threats presented by *failed* and *failing* states, distinctions between how these countries negatively impact other states and how international efforts, including intervention, might respond are muddled. This, however, is taken for granted.

The R2P policy has attempted to create a new precedent in international law, the *responsibility* to intervene in human rights abuses. Despite the acceptance of R2P, crises, such as

DND photo IS2007-0352

that in Darfur, Sudan, continue to stand in glaring defiance of the objectives of R2P, with the 'sovereign' authority of the government of Sudan predominating over the transcendant 'post-Westphalian' qualities of the genocide occurring there. The implications of this are yet to be determined. In addition to the inefficacious use of R2P, there is a present danger embodied in precedent-setting or convention-changing acts. Changing norms of behaviour and expectations are, by definition, destabilizing to the international system. Elizabeth Kier and Jonathan Mercer quote political scientist Terry Nardin, who qualifies this concern: "The laws of war are a 'patchwork of heterogeneous, obsolescent and undeniably inadequate customary and conventional rules.' However flawed they may be ... they have the undeniable advantage of being common standards for the conduct of war."[17] The same applies with respect to sovereignty and intervention. These 'common standards' provide a stable centre of gravity for the international system. Attempting to change one or all of them faces the risk of ruining what, however little, can be agreed upon by the international system. It may be suggested that because R2P has already galvanized support at the UN, this hurdle has been jumped. Yet, it remains to be seen whether the adoption of R2P was done so out of real conviction, or out of feigned humanitarianism.

Who, at an institution founded upon the ideals of universal human rights operating by diplomatic means on the international stage, could be reasonably expected to argue against the principles embedded within the *Responsibility to Protect?* This appears highly unlikely. What it might suggest is that the World Summit and Security Council's acceptance of R2P, rather than being interpreted as overwhelming affirmation, is, rather, the reasonable outcome of the structural constraints of the UN as an institution, whose support for R2P, in actuality, is quite tepid. For the people of Darfur, this is a tragedy, most searing because it fits 'as a hand in a glove' the conceptual framework of the 'responsibility to protect.' That the 'responsibility to protect' continues to be a contested norm of the international system may explain the paucity of support for intervention, despite the acceptance of R2P by all those involved. Yet, by virtue of its tentative and indecisive action, the UN has displayed a dubious and Janus-faced commitment to R2P. This cannot be perceived as instilling confidence for further R2P missions, or for garnering additional support for its principles. Part of the incompatibility between the theory of R2P and its unfeasible implementation is the rocky normative foundations it rests upon. The genealogy of R2P and the implications of its first principles upon the usefulness of the policy will now be presented.

Human Rights Confusion: The Development of 'Human Security' and the *Responsibility to Protect*

In many respects, the preceding discussion has missed one of the foundational aspects of sovereignty as it has developed since 1648, the historical/philosophical underpinnings of national and international security bearing upon sovereignty. It cannot be forgotten that the modern state and the political philosophy that grew in justification of the state have roots in the first role of the state as security provider, its pre-eminent responsibility. The state was the best protector from English philosopher Thomas Hobbes's "...war of all against all."

Yet, as the state grew in competency and power, the state itself became an instrument of insecurity for the citizens it was ostensibly supposed to protect. Thus, the end of the 18th Century witnessed the development of conceptions of abstract *universal* human rights that became entrenched by the American and French Revolutions as a means to rein in the power of the state vis-à-vis its *own citizens*. This conception of human rights, and the adoption of written constitutions to protect them, spread throughout the 19th Century, and especially, the late 20th Century. On 10 December 1948, the UN joined in adopting the *Universal Declaration of Human Rights*, establishing itself, in lockstep with the UN Charter, as a strong voice for the concept of universal human rights. The first three Articles of the *Declaration* display the fundamental nature of the human rights they endorse:

> Article 1. All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.
>
> Article 2. Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. Furthermore, no distinction shall be made on the basis of the political, jurisdictional or international status of the country or territory to which a person belongs, whether it be independent, trust, non-self-governing or under any other limitation of sovereignty.
>
> Article 3. Everyone has the right to life, liberty and security of person.[18]

For the most part, human rights have been taken for granted by those who live in the industrialized and democratic world. Only in this globalizing age has the viewing on television of ethnic, civil war, and genocide, especially throughout the 1990s, rekindled a concern for the active promotion of human rights.

Defense Imagery Mr. Donald S. Montgomery DN-SC-94-02522

View of the United Nations Building on the East River on lower Manhattan Island.

"Appeals to abstract notions of rights and an entitlement to those rights are absurd."

Accordingly, in 1994, the UN unveiled its *Human Development Report* that set out a new conceptualization of security that emphasizes universal human rights and the role of international society in their promotion through the concept of 'human security.' The *Report* explicitly structures human security as composed of two elements: "It means, first, safety from such chronic threats as hunger, disease and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptions of the patterns of daily life."[19] The sub-areas that human security now concerns itself with, beyond military threats and war, consist of: economic security, food security, health security, environmental security, personal security, community security, and political security.[20] However laudable the intent of the *Report*, its expansive definition of security, encompassing as it does virtually all aspects of human existence, reduces its theoretical value, becoming a catchall concept that consequently is of considerably less practical value for institutions that would employ it. More damagingly, the *Report* replaces the state with the individual as the referent object of international security.

Nevertheless, 'human security' has been adopted and endorsed by a number of important industrialized nations, namely Canada, Norway, Japan, and Switzerland. These countries have attempted to spur a dramatic normative shift in the thinking of security and its role in international conflict, and more consequentially, in *domestic* conflict. These states, Canada chief among them, have recognized the conceptual expansiveness of human security and have attempted to provide a more useful definition. The Canadian narrow definition of human security is: "...freedom from pervasive threats to people's rights, safety or lives."[21] In other words, human security refers only to physical threats to individuals. Tightening the parameters of human security permits greater utility. However, it remains a half-measure that leaves the core of the normative shift in place, and this continues to have practical repercussions.

At issue in the present context are the teleological implications of accepting and adopting human rights in the form of "human security" as the foundation of international society. In this regard the thinking of Constructivists is enlightening. German authority in International Relations, Friedrich Kratochwil, writes:

> ... [that] the problem constructivism raises in a big way *is not* the one of *existence* but of recognising *what* the existing thing is. In other words, we cannot talk 'about things in themselves,' but need descriptions: these descriptions are not neutral and somehow objective but embrace all types of social practices and interests that then make the things into what they are called or referred to.[22]

"Universal human rights compel the agenda in directions that are unfavourable to the possibility of sensible and achievable intervention."

This is particularly true with abstract human rights: a social fiction. And for these reasons, it is essential to address human rights as contingent products of European civilization and the nation-state, which are not universal in any geographic or philosophic manner. This is not to say that they should not be universal, but rather, that human rights are not enjoyed by all inhabitants of the earth, given mostly to the overbearing or, on the other hand, the lack of any government institutions which recognize or provide those 'human rights.' The language of universal human rights as such obscures this reality, and the political philosophy that gave rise to it is easily criticized. The rights of citizens can and should be made tangible in law – it is the right and duty of every sovereign state.

Proclamations of universal and inalienable human rights do little to ameliorate the problems of those whose inherent human dignity is violated. Appeals to abstract notions of rights and an entitlement to those rights are absurd. In this sense, human rights are prone to the same criticism Marx had for capitalist relations of production and religion. He writes:

> The more man puts into God, the less he retains in himself. The worker puts his life into the object; but now his life not long belongs to him but to the object. Hence, the greater the product of his labour is, he is not. Therefore the greater this product, the less is he himself. The *alienation* of the worker in his product means not only that his labour becomes an object, an external existence, but that it exists *outside him*, independently, as something alien to him, and that it becomes a power of its own confronting him; it means that the life which he has conferred on the object confronts him as something hostile and alien.[23]

How true of the 'human rights' of Tutsis in Rwanda in 1994 and Darfurians in 2007. The more human rights are violated, the more one can protest that those inalienable human rights should be respected, and do nothing about it. Of course if one already possesses something it does not have to be obtained or achieved. As the German philosopher Friedrich Nietzsche said in his *Beyond Good and Evil*, "The more abstract the truth is that you would teach, the more you have to seduce the senses to it."

Art Resource ART363700

Friedrich Nietzsche.

The universal human rights fallacy has immeasurable consequences for the conception of human security and for the institutions and policies that promote it. The acceptance of human rights as the *sine qua non* of international relations only leads to the superficial emotional international humanitarianism that presently characterizes the approach to conflict post-1990. The alternative to universal human rights is a much more prudent and responsible conception of the rights of man (i.e., people) and the necessary ensuing *responsibilities*. This approach historically has been attributed to philosopher Edmund Burke:

> In the famous law of the 3rd of Charles I. called the *Petition of Right*, the parliament says to the king, "Your subjects have *inherited* this freedom," claiming their franchises not on abstract principles "as the rights of men," but as the rights of Englishmen, and as a patrimony derived from their forefathers.[24]

Accordingly, it is not the case that humans derive what freedoms they have from an inherent right or entitlement to them, but, rather, from the achievement of them through social compact that demands eternal vigilance and individual efforts to maintain the social order upon which any stable government can operate, that, in turn, ensures those 'human rights.'

The foregoing multi-dimensional criticism of the liberal notion of human rights has a significant impact on the teleological implications of human rights protection in the current international system. In some respects, the difference is only rhetorical, but this is still important. Language anchors a debate. The Burkeian view would not endorse the R2P agenda because of its focus upon protecting universal human rights – an absurdity. How does one protect something that does not exist? This drives to the heart of the matter. R2P 'puts the cart before the horse.' What ought to be the approach to aiding vulnerable populations is the promotion of institutions and societal capacities to make stable government a possibility from which rights (necessarily national rights) can flow. To continue with the metaphor, national governments must be 'the horse that pulls the cart' of individual freedom and the political rights of individuals.

That R2P endorses the alternative view forces the mandate of its interventions to such an expansive degree that it is inconceivable of being 'operationalized.' This has disastrous consequences for the military operations taken in support of "humanitarian" values. If R2P is employed it will always be prone to criticism because universal human rights, as all ideals are interpreted in their maximal form, will force interventions to the extreme. There will always be individuals or groups who maintain that *their* rights

DND photo IS2007-0356

have not been upheld. Consolidating the criticism of human rights and intervention, and bringing it to a crescendo, is the French cultural theorist Paul Virilio:

> But let us come back to this question of *universal values* which should, according to Tony Blair, begin to supplant the question of *territories* and the sovereignty of nation states. When you claim to prosecute a war in the name of 'human rights' – a humanitarian war – you deprive yourself of the possibility of negotiating a cessation of hostilities with your enemy. If the enemy is a torturer, *the enemy of the human race*, there is no alternative but the extremes of *total war* and unconditional surrender. We can see, then, that this new logic of war leads, like the aero-spatial strategy which underpins it, to the uncontrolled 'escalation' condemned by theorists of international geopolitics.[25]

What is 'humanitarian war' and its consequences if not the 'responsibility to protect'? And what is 'human security' without a doctrine like the 'responsibility to protect' to ensure that humans *are* secure? The acts of violence that R2P seeks to prevent or stop are symptoms. The ultimate causes of this variety of violence stem from the failure of governments to protect their populations, to which sovereign states, by definition, are obligated.

In this sense, the sovereignty of states must be affirmed, which also raises the expectations of governmental behaviour. If governments cannot, or will not, fulfil those responsibilities, as R2P points out, the international political community embodied in the UN must take action. This action, however, must not be taken in the name of universal human rights, but for the limited objectives of the reestablishment of proper sovereign government that holds out the potential for creating a rights- holding population, in time. If this is not possible, due to a lack of politico-military power or will, or because the prospects of success are dim, intervention should not be undertaken. However, the threats of the globalizing world are still pressing. Some threats and conflicts continue to pose significant threats that may require intervention because the implications for not doing anything are too immense. Moreover, intervention may, in fact, be able to offer

Osama bin Laden, 26 May 1998.

Georg Friedrich Wilhelm Hegel.

a permanent solution to a conflict. How this might be done in specific instances remains to be made explicit. It is beyond the scope of this article to do so. The emphasis in the present context is that normative conceptions of the state and human rights that more accurately reflect reality and inform constructions of the international system have important implications for peace within it.

This is necessary and possible: necessary because the territoriality of the states persists; possible because sovereign states, short of becoming amorphous 'post-modern' states or belligerent 'unilateralists,' can still, in a globalizing world, engage in more substantial multilateral international politics to achieve these ends. Multilateral politics would meet some of the criteria of a more strident United States, whose capacity and willingness to undertake unilateral military or political positions is waning. Equally unlikely is the inherent development of an EU security and defence policy because of the strong residual normative belief in the centrality of national interests and national security, whose referent object is, and must be, the state.

Conclusion

"The Owl of Minerva first takes flight
with twilight closing in."
G.W.F. Hegel, "Preface," *Philosophy of Right*

Perhaps the German philosopher Georg Wilhelm Friedrich Hegel's dictum also explains the disjunction between R2P and the international system. It has only come after the fact. Its prescriptive universal agenda might have produced a better world society of states at the end of the Second World War, or at the end of the Cold War. A policy such as R2P would have been ideally suited for international intervention in the 1990s, yet, even by 2001, the window of opportunity for as sweeping a doctrine as R2P had gone.

The bifurcation of the international system in the first decade of the 21st Century has both cramped and strained the freedom of action of the United Nations due to globalization, the internationalization of domestic conflicts, the growth of non-state actors, and the erosion of the state monopoly on force. Responses split between 'post-modern' states, and the impetus created by those new threats toward the unilateral and pre-emptive use of force, means that serious disunity has left the most vulnerable situations in the world alone. The very humanitarian crises *The Responsibility to Protect* seeks to ameliorate have been hamstrung by its political masters at the UN, and the UN itself cannot bridge or merge the international divergence. However, as an international forum *par excellence*, there remains a role for the UN. More pressing is a reconsideration of the normative foundations for which intervention is employed.

The normative assumptions of R2P with respect to the nature of the state and human rights are detrimental to the ends it seeks to achieve. Universal human rights compel the agenda in directions that are unfavourable to the possibility of sensible and achievable intervention. As the expansive and inalienable reading of human rights leads to the messianic promotion of human rights worldwide – R2P wholly overstates its case. This is not only harmful for the intellectual coherence of R2P, but more importantly, for its prospects for implementation and for the alleviation of suffering of vulnerable populations worldwide.

CMJ

NOTES

1. The Responsibility to Protect: Mandate and Organization of the Commission, at <http://www.iciss.ca/mandate-en.asp>.
2. United Nations. World Summit 2005: Fact Sheet, at <http://www.un.org/summit2005/presskit/fact_sheet.pdf>.
3. Stephen Krasner, *Problematic Sovereignty: Contested Rules and Political Possibilities* (New York: Columbia UP, 2001), p. 2.
4. *Ibid.*
5. *Ibid.*
6. *Ibid.*
7. *Ibid.*, p. 21.
8. Krasner, p. 12.
9. Robert Cooper, *The Breaking of Nations* (Toronto: McClelland & Stewart, 2004), p. 50.
10. *Ibid.*, pp. 66-68.
11. *Ibid.*, p. 70.
12. *Ibid.*, p. 60.
13. United States. The White House. *The National Security Strategy of the United States of America.* (Washington, DC: September 2002).
14. Neil MacFarlane et al., "The Responsibility to Protect: Assessing the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty," in *International Journal*, Vol. 57, No. 4, Fall 2002), p. 490.
15. *The Responsibility to Protect: Report of the Commission on Intervention and State Sovereignty* (Ottawa: International Development Research Council, 2001), p. 4.
16. United Nations Security Council. Resolution 1674, at <http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions06.htm>.
17. Elizabeth Kier and Jonathan Mercer, "Setting Precedents in Anarchy," in *International Security*, Vol. 20, No. 4, 1996, p. 90.
18. United Nations, *Universal Declaration of Human Rights* (1948), at <http://www.un.org/Overview/rights.html>
19. United Nations Development Report. "New dimensions of human security," (1994), at http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/pdf/hdr_1994_ch2.pdf (1994), p. 23.
20. *Ibid.*, pp. 24-25.
21. Government of Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade, at <http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreignp/humansecurity/menu-e.asp>.
22. Emphasis in text. Friedrich Kratochwil, "Constructing a New Orthodoxy? Wendt's 'Social Theory of International Politics' and the Constructivist Challenge," in *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 29, No. 1, 2000, p. 95.
23. Emphasis in text. Karl Marx, "Economic and Philosophic Manuscripts of 1844," in Robert C. Tucker (ed.), *The Marx-Engel's Reader* (New York, W.W. Norton, 1978), p. 73.
24. Emphasis in text. Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France* (New Haven, CT: Yale University Press, 2003), p. 28.
25. Emphasis in text. Paul Virilio, *Strategy of Deception* (New York: Verso, 2000), p. 8.
26. Peter Andreas, "Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century," in *International Security*, Vol. 28, No. 2, Fall 2003.
27. Robert Keohane and Joseph Nye Jr., "Two Cheers for Multilateralism," in Robert O. Matthews *et al.*, (eds), *International Conflict and Conflict Management.* (Scarborough, ON: Prentice-Hall Canada, 1989).

DND Photo IS2007-9369

Hamas fighters stand guard in front of Palestinian President Mahmoud Abbas' house in Gaza, 21 June 2007.

TERRORISM: AN INTERNATIONAL CRIME?[1]

by Michael Lawless

Introduction

The 21st Century has witnessed a marked increase in the prevalence of failed and failing states, and an equally significant increase in acts of domestic and international terrorism. The challenge at present is for the international community of nations to adopt a common approach to the treatment of terrorism as an international crime. This article will argue that terrorism is an international crime, and, as such, it requires the international community to act in the prevention of terrorism and the sanction of individuals perpetrating acts of terrorism. In this respect, the events of 11 September 2001 have presented an opportunity for internationalist forces to come to the forefront of the global political agenda. With an international war on terrorism seemingly being sanctioned by the United Nations (UN), it is time for the crime of terrorism, as the act of a non-governmental organization, to become a part of the universal responsibility of nations, with that responsibility further delegated to an international institution, such as the International Criminal Court, for prosecution and subsequent sanction.

This article will discuss the current status of terrorism as an international crime. In this respect, a review of the existing treaties and conventions dealing with discrete elements of terrorism will be presented, followed by the identification of the definitional problem of what exactly *constitutes* terrorism. Thereafter, the article will conclude with a review of the current state of international criminal law, and it will argue that the lack of a precise agreed-upon definition of terrorism in the international community does not detract from the criminality of the act, but, rather, it simply provides an excuse for states to not meet their obligations under the law.

It is generally accepted that 'international crimes' are crimes that are considered so heinous that any member of the 'community' of nations may prosecute the offender. An early example of a crime deemed to be universal, and for which any nation may claim jurisdiction, is piracy. Other international crimes of universal jurisdiction, and for which international conventions have

Michael Lawless, *a lawyer in private practice in Victoria, British Columbia, holds undergraduate degrees in Arts, Science, and Law, as well as a Masters of Public Administration from the University of Victoria, and an MA in War Studies from the Royal Military College of Canada. He is currently a doctoral candidate in War Studies (RMC) and a lieutenant-commander in the Naval Reserve, serving with* HMCS Malahat *in Victoria.*

UN Photo/Yutaka Nagata 69124

Headquarters of the United Nations, New York City.

been aimed, include slavery, war crimes, hijacking and sabotage in civil aircraft, and genocide. Much as piracy developed into an international crime obligating each state to take positive steps to prevent piratical acts, states are equally charged in the modern world circumstance to take positive steps to prevent terrorism and to effect sanction upon convicted terrorists. This obligation extends to the requirement for states either to bring purported terrorists within the sphere of domestic criminal law or to turn over those accused of terrorism to the international community of nations for trial and sanction (upon conviction) before the International Criminal Court (ICC) or similar judicial institution.

Although there may be numerous legitimate critiques of how and under what circumstances individuals will be subject to international legal institutions, it is clear that the international community has continued to apply international criminal law to individuals. Further, it is clear that the international community has effectively established both ad hoc and permanent judicial institutions for the trial and sanction of individuals found to have breached international criminal law. What remains outstanding at the present time is the requirement to assess the current international position on terrorism as a crime under international law, and the effect of any such determination of criminality.

> **"At the present time, there exist 13 international conventions or protocols which prohibit specific acts of terrorism."**

The Current State of International Law Prohibiting Terrorism

At the present time, there exist 13 international conventions or protocols which prohibit specific acts of terrorism. These agreements have been developed and are maintained under the auspices of the UN, and they stand as the expressed will of the world community.

The first of the modern conventions to address the problem of terrorism, the Tokyo Convention of 1963, sought to address behaviour onboard aircraft that could affect in-flight safety. It was followed in 1970 by the Hague Convention, which specifically made it an offence for any person onboard an aircraft to attempt to seize or exercise control of the aircraft, whether by threat, force, or intimidation. The 1970 Hague Convention was developed in direct response to the 1968 en route hijacking of an El Al Boeing 707 flying from Rome to Tel Aviv, the event is generally considered to have been the "...principal initiator of the deadly continuum of international terrorist attacks" that have continued into the present.[2] The terrorist nature of this hijacking is apparent from the target – the airline was the Israeli national airline, and, as such, a symbol of the Israeli state. Its hijacking required the state to deal directly with the terrorists who were seeking to trade the passengers for the release of Palestinian terrorists imprisoned in Israel with the media being close at hand – a "bold political statement."[3]

Thus, the international community, when faced with the developing threat of terrorism within the confines of international airspace, has acted to make it a criminal offence for any person or group to interfere with aircraft. In fact, this prohibition is not merely applicable in international airspace but it extends to and is effective within national airspace, given the determination of the international community that any such act, whether committed within national boundaries or not, is of such a nature as to require a consistent international response. Other international conventions address specific acts committed against air travellers whether onboard

aircraft or at airports, acts against shipping, and a specific prohibition on hostage taking.

Each of these conventions imposes a duty upon a state party to either extradite or prosecute an individual or organization alleged to have contravened a convention. The duty to prosecute or extradite in these conventions is generally stated as follows:

> The Contracting State in the territory of which the alleged offender is found shall, if it does not extradite him, be obliged, without exception whatsoever and whether or not the offence was committed in its territory, to submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution.[4]

"Rather, the perpetrator of a terrorist act would be liable to criminal sanction wherever and whenever captured by a lawful national authority."

In effect, the conventions adopted by the United Nations with respect to terrorism provide an obligation upon each party to the conventions to ensure that individuals alleged to have committed acts of terrorism are brought to account for that conduct before a court of law. Arguably, the obligation to prosecute or extradite is binding upon all states, not just those that have become state parties to the convention, given the general acceptance by the international community of the provisions of these conventions. Further, international law imposes a positive duty on all states to obey international law.[5] In the case of terrorism, that duty to obey requires and compels states to either prosecute or extradite, and it precludes states from taking no action against an individual or group alleged to have breached international law. However, in the absence of an international judicial institution that could prosecute alleged terrorists, individual states have lacked the impetus in many cases to try accused terrorists nationally, or to extradite them to another nation state.

The obligation to prosecute imposed upon states has not been entirely ineffective. Following the initial declarations of the UN against terrorism in the 1960s and 1970s, some nations began to pursue the prosecution of suspected terrorists with greater vigour. However, in the absence of an international consensus on how to bring terrorists to justice, the impetus for such efforts quickly dwindled.

> Between January 1972 and January 1974, European police forces apprehended fifty suspected Arab terrorists. Of those fifty, only seven saw the inside of a prison. Thirty-six were released without trial, including the surviving members of the Palestinian terror squad that murdered the Israeli Olympic team at Munich in 1972.[6]

In such circumstances, it is no wonder that there was little if any deterrent effect registered upon terrorists. If anything, the failure to adequately cause alleged terrorists to be subjected to judicial sanction weakened efforts at the national and international level for a coherent international judicial institution within which to deal with terrorists. The message sent to the terrorists was clear – carry on with your activity as there is little risk of sanction to cause you to consider other means of achieving your political objectives. Ultimately, the incidence of terrorism increased throughout the 1970s and into the present time, with terrorists becoming increasingly sophisticated and capable of committing larger and more devastating acts of violence.

In specific response to the increased prevalence of terrorism across the globe, the United Nations General Assembly, in 1997, enacted a convention declaring universal jurisdiction over the unlawful and intentional use of explosives in public places. Known as the International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, this convention was followed in 1999 by the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, which requires nations to prevent and counteract the financing of terrorists, and to prosecute individuals and organizations that provide any such financing. Through this Convention, the UN has declared the crime of financing terrorism, as well as the crime of terrorism itself, to be international in nature, and, thus, the subject of universal jurisdiction.

In declaring terrorism to be the subject of universal jurisdiction, the United Nations has made a statement to all non-state actors that resort to violence as a means of securing political change (terrorists) that no more would the terrorist solely be subject to sanction when caught within the territorial jurisdiction of the state where they committed the offensive act. Rather, the perpetrator of a terrorist act would be liable to criminal sanction wherever and whenever captured by a lawful national authority. In general, universal jurisdiction is granted to any nation that obtains control over the perpetrator of certain offences considered especially harmful to humanity generally.[7] Thus, under the Terrorist Bombing Convention, a nation can assert jurisdiction, even though there has been no effect upon the territory, security, or sovereignty of the asserting state, and it allows any state to obtain jurisdiction over any person who has been responsible for the bombing of a public place anywhere in the world.

In addition to the 13 noted international conventions that address specific acts of terrorism, following the 11 September 2001 attacks, the United Nations General Assembly and the United Nations Security Council have

Reuters RTR73XO

The World Trade Center burns after being hit by an aircraft, 11 September 2001.

each adopted resolutions that speak directly to the criminality of terrorism. In particular, Security Council Resolution 1373 (2001) of 28 September 2001:

> ...*Declares* that acts of international terrorism constitute one of the most serious threats to international peace and security in the twenty-first century.
>
> *Further declares* that acts of international terrorism constitute a challenge to all States and to all of humanity.
>
> *Reaffirms* its unequivocal condemnation of all acts, methods and practices of terrorism as criminal and unjustifiable, regardless of their motivation, in all their forms and manifestations, wherever and by whomever committed...[8]

Thus, in the immediate aftermath of the World Trade Center attack, the UN again acted in response to the manifest threat of terrorism, and once again defined terrorism to be criminal in nature. This Declaration of the United Nations was not without precedent. Rather, the contrary is the case, and the UN has, since its inception, consistently declared terrorism to be criminal and has sought to have individual perpetrators of terrorist acts brought to justice. The United Nations General Assembly, in 1995, imposed a positive obligation on state parties to the Charter of the United Nations as follows:

> 5. States must also fulfill their obligations under the Charter of the United Nations and other provisions of international law with respect to combating international terrorism and are urged to take effective and resolute measures in accordance with the relevant provisions of international law and international standards of human rights for the speedy and final elimination of international terrorism, in particular:
>
> b) To ensure the apprehension and prosecution or extradition of perpetrators of terrorist acts, in accordance with the relevant provisions of their national law;[9]

In this regard, it is clear that terrorism has been the subject of significant debate in both the General Assembly and the Security Council of the United Nations.

The result of these debates has been the promulgation of various anti-terrorism declarations that have consistently found terrorism to be criminal, and that obligate states to bring terrorists to justice. A clear example of this can be seen in a 1997 Declaration of the United Nations General Assembly, which reaffirmed an earlier Declaration from 1994 and stated again the obligation for states to ensure that terrorists are either prosecuted by national institutions or extradited to an appropriate state where such a trial can take place. Specifically, this Declaration states in its Article 5:

> The States Members of the United Nations reaffirm the importance of ensuring effective cooperation between Member States so that those who have participated in terrorist acts, including their financing, planning or incitement, are brought to justice; they stress their commitment, in conformity with the relevant provisions of international law, including international standards of human rights, to work together to prevent, combat and eliminate terrorism and to take all appropriate steps under their domestic laws either to extradite terrorists or to submit the cases to their competent authorities for the purpose of prosecution;[10]

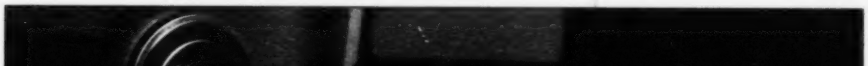
Most recently, the United Nations Security Council has once again declared: "...[that] terrorism in all its forms and manifestations constitutes one of the most serious threats to peace and security," and further, "...[that] any acts of terrorism are criminal and unjustifiable, regardless of their motivation, whenever and by whomsoever committed and are to be unequivocally condemned, especially when they indiscriminately target or injure civilians."[11] Thus, it is simply not possible to assert that terrorism is not prohibited by the international community, or that terrorism is not an international crime. On the contrary, it is abundantly clear that the UN has deliberated over the course of many years on the topic of terrorism, and the ultimate result of those deliberations has been the creation of a comprehensive prohibition on terrorism as a means of effecting political change, irrespective of any laudatory purpose or change sought by the terrorist.

"In essence, the international community had focused its efforts on the prohibition of specific acts of terrorism."

Unfortunately, it is accurate to say that prior to the attack on the World Trade Center, and the clear demonstration of the devastating effect a single coordinated terrorist attack could produce, there was little impetus for the international community to do more than declare terrorism to be an offence against international law. However, following the 9/11 attacks, it became abundantly clear that it was necessary to do more than simply declare terrorism to be contrary to law. It became necessary to deal with the issue on a global basis. International law is clear – terrorism is a crime. The importance of this determination of terrorism as a crime is:

> ...[that it]tends to diminish the stature of the terrorist to that of common criminal, building a wall of *illegitimacy* between the act and its perpetrator and the broad psychological push toward political objectives that the terrorist seeks. Effective attribution and prosecution furthers the isolation of terrorists, enhances the full set of retribution efforts, and also enhances confidence (while further dispelling the element of fear) in the target population.[12]

Consequently, the failure of the international community to effectively create a legal



UN photo/Jenny Rockett 185103

The United Nations General Assembly in session.

regime with the requisite judicial organs to address terrorism necessarily contributes, albeit passively, to the increasing prevalence of terrorism across the globe. Clearly, "...whether they are brought to justice by the international community or by the course and tribunals of individual countries may matter less than the fact that perpetrators know that at some point in the future their actions will have consequences and that they will not be able to act with impunity."[13] In failing to treat the terrorist as a criminal, and so to subject the terrorist to the same legal consequences as the common criminal, the international community continues to reinforce the political purpose of the terrorist by drawing a clear distinction between the criminal who is prosecuted and incarcerated and the terrorist, who knows no international consequence.

Terrorism – the Problem of Definition

One of the fundamental problems faced by the international community in addressing terrorism is the difficulty in coming to an agreed-upon *definition* of terrorism. "Hundreds of definitions of terrorism are offered in the literature. Some focus on the perpetrators, others on their purposes, and still others on their techniques."[14] Consequently, while there are a number of specific treaties that prohibit acts that are of a type that would generally be considered terrorist, there is no specific definition from which it would be possible to draft an independent "anti-terrorist" treaty or convention. In essence, the international community had focused its efforts on the prohibition of specific acts of terrorism. However, with the attack upon the World Trade Center, this community was rudely and dramatically reminded that terrorism is a significant global problem that must be dealt with in such a way as to deter future attacks. In fact, the extent of the world response to 11 September 2001 can be seen in part through "...the evident willingness of certain state sponsors of terrorism [Libya, Syria, and others] to distance themselves from extremist groups that they had supported in the past or from international terrorism generally."[15]

Similarly, other nations responded within the domestic sphere. In the immediate aftermath of the World Trade Center attack, various nations imposed legislation to counter terrorism or threats of terrorism. By way of examples, the United States passed the *Patriot Act*, Canada passed the *Anti-Terrorism Act*, and the United Kingdom passed the *Terrorism Act*. In each case, the nation defined terrorism or terrorist act in a different manner, further demonstrating the variety of interpretations available. Additionally, there has been a significant increase in the impetus for nations to ratify existing international anti-terrorism conventions. In fact, following the 9/11 attacks, the Convention for the Suppression of Terrorist Bombing saw ratifications increase from 28 states to 115 states. Similarly, the Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism saw ratifications increase from six states to 117 states.

Reuters RTR2158

The Pentagon under reconstruction after the 9/11 attacks, 6 February 2002.

In the specific case of Canada, there has been a significant response, both domestically and in terms of Canada's ratification of international conventions dealing with terrorism. Internationally, Canada has ratified both the Convention for the Suppression of Terrorist Bombing, and the Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism.[16] Domestically, the *Anti-Terrorism Act* represents a "...massive and permanent change to Canadian criminal law with respect to terrorism," as it criminalizes not only acts of terrorism, whether executed or merely planned, but also criminalizes many forms of financing or facilitation of terrorism.[17] However, while it is massive, this change is not unduly reactionary. Rather, it is an appropriate response to the clear demonstration of the massive scale upon which terrorists may now act. In this respect, Canada's response to the events of 11 September 2001 can be seen as "...deliberate, thorough, and balanced."[18]

"It seems clear that terrorists variously seek change to the status quo through the application of violence against states and individuals."

The passage of this type of national legislation is clear evidence of the ability of disparate groups of legislators to come to an agreement on an acceptable definition of terrorism. That the UN has been unable to do so is due more to a lack of will than to any true impediment to determining an appropriate definition of terrorism. In accepting the lack of an effective definition of terrorism, it may be argued that the lack of a comprehensive international legal regime to address terrorism is a result of the existence of "...great uncertainty and controversy among jurists and other specialists on the role and effectiveness of law and legal systems in combating terrorists."[19] In effect, the international community has abdicated its responsibility to the promotion and creation of international peace and security on the basis of a lack of agreement on the effectiveness of an international judicial institution capable of sanctioning terrorists.

However, this argument fails to recognize the fact that there has never been a comprehensive international anti-terrorism structure that has failed – in fact, there has never been one *at all*. Further, in looking to national level structures, it is fair to say that it is not truly possible to assess the effectiveness of any domestic anti-terrorism regime as it is not possible to determine the number of terrorist incidents that have been either prevented or not attempted, given the existence of that regime. Ultimately, the existence of a comprehensive international anti-terrorism regime, including judicial institutions, can only assist in the fight against terrorism, and it cannot be said to be either harmful or an impediment to that cause. As such, the creation of such a structure ought to be at the forefront of the international community's agenda to address global terrorism.

In seeking to develop an international judicial structure to do so, clearly a definition of terrorism must first be adopted and thereafter applied by the new institution. However, to date, the international community has been unable to agree upon such a definition. Notwithstanding the various definitions of terrorism seen in national legislation around the globe, there are certain common themes that can be used to distil a rudimentary definition of terrorism, and from which the international community could effectively act against the problem itself. It seems clear that terrorists variously seek change to the status quo through the application of violence against states and individuals. As such, any effective definition of terrorism must recognize the inherently political purpose of it. Further, the definition must acknowledge that the terrorist specifically acts against civilian populations or targets, as opposed to the presumably more legitimate target of state institutions or military forces that can allow the actor to claim status as a lawful combatant.

The most basic definition is one that has three distinct elements, namely, violence, a non-state actor, and a political purpose. Accepting these three constituent elements, the definition of terrorism becomes, '...[the] unlawful threat or act of violence committed for a political purpose by a non-state actor.' With this definition in place, it would be possible for an international judicial institution (most appropriately the ICC) to assume jurisdiction over the offence of terrorism, and, on behalf of the world community, to dispense justice upon those found to have committed the international crime of terrorism. The value of a simple definition is that it permits a wide range of actors, whether they are individuals or groups, to be subject to the definition and therefore liable to sanction. Similarly, the intention of the accused is a necessary characteristic of the definition, for the act of violence against a non-combatant without political purpose is simply assault, or perhaps murder, but, in either case, it is not terrorism. Such an act may be a crime, but it is a crime under domestic law and not the international crime of terrorism, for it does not seek a political goal or outcome.

"Thus, it is clear that international law specifically contemplates a degree of flexibility in determining the status of an individual as a lawful combatant."

That this definition does not focus upon the target of the attack does not impair the effectiveness of the definition, as it is the characteristic of the actor, as either state or non-state, that leads to the application of either the law of armed conflict (state actor) or international criminal law (non-state actor). Thereafter, the

establishment of a political purpose will lead to the third part of the definition, that being the threat or use of violence in order to effect that political purpose. Only when all three elements are present, and only when no valid defence is raised, can the individual or group be found to lie within the ambit of the proposed definition and thus be liable to judicial sanction. In essence, where the accused 'terrorist' can show that he/she has acted as a lawful combatant, the impugned actions may be found to have been committed lawfully, and thus, not be criminal.

An effective definition of terrorism must recognize the distinction between legitimate, non-conventional actors (variously described as revolutionaries, freedom fighters, and the like) and illegitimate non-conventional actors (the terrorist). A fundamental difference between these two distinct groups is their choice of target. For the terrorist, the indiscriminate targeting of the civilian population is preferred, whereas the revolutionary specifically targets the institutions and personnel of the state authority with whom they are in conflict, and not the general civilian population.

'Guerrilla,' for example, in its most widely accepted usage, is taken to refer to a numerically larger group of armed individuals, who operate as a military unit, attack military forces, and seize and hold territory ... while also exercising some form of sovereignty or control over a defined geographical area and its population. Terrorists, however, do not function in the open as armed units, generally do not attempt to seize or hold territory, deliberately avoid engaging enemy military forces in combat and rarely exercise any direct control or sovereignty either over territory or population.[20]

On the importance of the choice of target in defining the conduct as terrorist, the distinguished Israeli Benjamin Netanyahu notes:

> What distinguishes terrorism is the *wilful and calculated* choice of innocents as targets. When terrorists machine-gun a passenger waiting area or set off bombs in a crowded shopping centre, their victims are not accidents of war but the very *objects* of the terrorists' assault.[21]

UN photo/Evan Schneider 141544

UN Secretary-General Ban Ki-moon meets with Benjamin Netanyahu at the King David Hotel in Jerusalem, 26 March 2007.

Similarly, in the debate with respect to the distinction between the terrorist and the 'freedom fighter,' it is clear that there exists a relatively clear difference between the circumstance under which an individual or group can be considered a 'freedom fighter' rather than a terrorist. Therefore, on the basis of this argument,

> ...it is legitimate for non-state actors to use force when the sovereign has either dissolved (Somalia) or been unjustly overrun by a foreign power (wartime France). In the former case, there is no authority with the jurisdiction to raise public war. As a result, the authority to wage war may be devolved to people who are able to command the loyalty of significant parts of the community. In the latter case, an individual's inherent right to self-defence extends to the formation of resistance movements.[22]

Fundamentally, the complaint that 'one person's terrorist is another's freedom fighter' does not create a valid argument against defining terrorism and for placing the crime of terrorism alongside the other crimes that are within the jurisdiction of the International Criminal Court. The freedom fighter may have a claim to legitimacy in his or her conduct by solely targeting the institutions of the state, rather than the civilian population, in order to secure political change. More importantly, by choosing a state rather than a civilian target, the freedom fighters, whether an individual or a group, secure the ability to claim *status* as a freedom fighter, rather than categorization as a terrorist. Should such a claim be accepted by any international judicial institution, the criminal offence of terrorism would simply not be proven, and the accused would be acquitted. However, it is certainly possible to define terrorism in such a way as to restrict the application of international criminal law to attacks that are directed against a civilian population for the purpose of effecting political change.

"Clearly, the value of deterrence cannot be overstated."

In effect, an accused terrorist would have a defence to the charge of terrorism through the demonstration of how his or her conduct has complied with the requirements of the law of armed conflict, rather than international criminal law. In other words, as long as the individual or group acts as lawful combatants and does so in compliance with the law of armed conflict, they will not be subject to international criminal law. In this respect, it is important to recall that Article 51(2) of Additional Protocol I to the 1949 Geneva Conventions provides that individual civilians and the general civilian population are not combatants and, therefore, not legitimate targets during an armed conflict. This prohibition is generalized into a blanket prohibition on any attack upon the general civilian population for any reason. This proposition is further confirmed by the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), which held:

> The Trial Chamber recalled that Article 51(2) confirms the customary rule that civilians must enjoy general protection against the danger arising from hostilities and pointed out that the prohibition against attacking civilians stems from a fundamental principle of international humanitarian law: the principle of distinction. This principle is set out, among other places, in Article 48 of Additional Protocol I which states that the warring parties must "at all times distinguish between the civilian population and combatants and between civilian objects and military objectives and accordingly shall direct their operations only against military objectives."[23]

Further, Additional Protocol I of the Geneva Convention accepts that, in certain circumstances, it may not be possible for individual actors in an armed conflict to exhibit each of the characteristics of a lawful combatant. Specifically, Article 44.3 provides the following:

> Recognizing, however, that there are situations in armed conflicts where, owing to the nature of the hostilities an armed combatant cannot so distinguish himself, he shall retain his status as a combatant, provided that, in such situations, he carries his arms openly:
>
> (a) During each military engagement, and
>
> (b) During such time as he is visible to the adversary while he is engaged in a military deployment preceding the launching of an attack in which he is to participate.

Thus, it is clear that international law specifically contemplates a degree of flexibility in determining the status of an individual as a lawful combatant. However, in cases where the individual or group is unable to demonstrate adherence to the law of armed conflict, and so ensure the granting of lawful combatant status, then the individual or group will be found to be subject to the proposed definition of terrorism and to sanction under international criminal law. In effect, the person or group is required to satisfy a court of competent jurisdiction that they should be afforded status as lawful combatants on the basis that they have met the criteria for such status. In such a case, the person or group will not be found to have committed acts of terrorism and so be subject to international legal sanction – although they may still face domestic sanction from the state within which they acted. In this respect,

UN photo-Yutaka Nagata 84980

UN Secretary-General Kurt Waldheim, 14 March 1972.

the international community's reluctance to move forward with a definition of terrorism is no longer viable, as the argument against such a definition as it relates to the "freedom fighter exception" cannot be substantiated on juristic grounds.

A Requirement to Act

It is clear that terrorists act outside the boundaries of the law (whether national or international) through their application of indiscriminate violence against civilian populations. However, the present state of international law is such that the absence of a clear definition of terrorism precludes any international legal institution from taking effective action to combat terrorism. This, in turn, leads to the complete inability of the international community to deter terrorists and other like-minded individuals (and groups). Although domestic law invariably prohibits terrorism, and it may criminally sanction terrorists, the lack of a coherent international legal regime creates an environment in which the terrorist can act with seeming impunity. That the international community to date has failed to create an appropriate judicial institution is a product of a lack of will, and not the result of any lack of capacity to do so.

> In domestic legal systems, punishments are imposed upon those who do not follow the rules after a procedure that determines that the rules have been violated. The international realm is different because it lacks a clearly defined central authority to determine violations and impose sanctions. Yet the lack of a central authority does not mean sanctions are not possible.[24]

Since the end of the Second World War, the international community has seen fit to create a number of international legal institutions through which individuals alleged to have breached international law have been tried and sanctioned criminally. Further, with the creation of the ICC, the world community has created a permanent legal institution with the capacity to subject individuals to trial and sanction for the commission of criminal acts.

That there exists a broad spectrum of international agreements and treaties prohibiting specific acts of terrorism is simply insufficient in the current context where terrorists have the capacity to inflict large-scale harm and mass casualties in a single attack. The lack of an accepted common definition of terrorism that could become the basis upon which to create a comprehensive international legal regime to combat terrorism is more excuse than legitimate impediment. At present, it appears at the international level, "...[that] terrorism's criminal law policy implications are sometimes overlooked and high level pronouncements are favoured over a focus on concrete achievable results."[25]

Ironically, the pursuit of broad declarations of criminality and prohibitions on terrorism by the United Nations, the primary vehicle through which the UN has addressed the problem of terrorism, is not in keeping with the stated intention of the United Nations itself. Of note, Kurt Waldheim, when Secretary General of the United Nations, declared, "...[that] the UN should not remain a 'mute spectator' to the acts of terrorist violence then occurring throughout the world but should take practical steps that might prevent further bloodshed."[26] Unfortunately, the UN has not followed through with this call for action, and it has defaulted into simply issuing periodic declarations of both the criminality of terrorists and the need for the international community to address terrorism. While these declarations have had the effect of criminalizing terrorism under international law, they fail to prevent or deter terrorists or other like-minded individuals from committing terrorist acts. In this respect, the lack of an effective and accepted definition of terrorism is a barrier to effective deterrence, for it precludes the development of appropriate international judicial institutions through which terrorists can be brought to justice.

It is apparent that "...one of the fundamental *raisons d'être* of international terrorism is a refusal to be bound by such rules of warfare and codes of conduct."[27] As

UN photo/Saw Lwin 177525

Donald C. Jamieson (left), Canada's Secretary of State for External Affairs, meets with Secretary-General Kurt Waldheim at UN Headquarters, 27 September 1977.

such, the conduct of the terrorist is clearly and manifestly criminal because it fails to respect the rule of law, and must be dealt with swiftly and severely through appropriate judicial institutions. When the international community fails to adequately address terrorism through judicial institutions, and instead relies upon the ad hoc treatment of terrorists by national level actors, it is clear that the deterrent effect of judicial sanction will be missing, and, with it, one of the tools available to the world community to prevent terrorism globally. It is further clear that in order to be successful in countering and deterring terrorism, certain basic principles form the foundation of an effective policy against terrorism. These include:

1. firm, unwavering opposition to terrorists;
2. maintenance of the rule of law;
3. no surrender to demands;
4. no deals or concessions;
5. bring terrorists to justice; and
6. never allow terrorists to hijack the moral or political agenda.[28]

These principles appear at first glance to be self-evident, but their acceptance and their translation into effective international law enforcement has been lacking. The greatest area of failure has, of course, been the complete absence of effort at the international level to ensure suspected terrorists are brought to justice, and, thus, made subject to the rule of law. Although an argument may be made as to the presence or absence of Iraq's weapons of mass destruction, no argument can be made that the failure of the international community to act in response to Iraq's continued defiance of international law contributed to the continuation of Iraq's non-compliance with the requirements of international law.

> In retrospect it is clear that the international community made a grave error in ignoring Iraq's acts of chemical terrorism. Saddam continued his weapons programs relatively unimpeded. Lack of reprisal for his early transgressions seems to have contributed to his impression that future violations would also be ignored.[29]

Clearly, the value of deterrence cannot be overstated. Where there exists no effective mechanism through which an individual or group may be sanctioned for a breach of international (or domestic) law, those individuals and other like-minded individuals are more likely to continue to act in defiance of the law. On the other hand, where an effective institution exists to impose sanction for such a breach, the likelihood of a breach of the law is reduced. Therefore, the international community must create and implement an institutional mechanism through which to provide both specific and general deterrence to terrorists and to support the rule of law.

While it is necessary for nations to maintain their own independent domestic anti-terrorism regimes, those regimes must be complemented by the existence of an international judicial institution that can address terrorists as criminals who act contrary to the established and accepted rules of conduct, and so become *hostis humani generis*, or an enemy of mankind. In this respect, "...success in the struggle against terrorism will to a large extent depend also on the continued, and continually strengthened, international cooperation" which cooperation is obligatory under international law.[30] Where states fail to comply with their international obligations, terrorists are, if not empowered to act, certainly not deterred from continuing to breach international law themselves.

As such, it is imperative that the international community do more than make abstract pronouncements condemning terrorism as an international crime. Instead, the international community must finally address the need for a simple but encompassing definition of terrorism and grant the necessary jurisdiction to the International Criminal Court to try those alleged to have committed acts of terrorism. It is only by the international community of states acting as they are obliged to under international law, coupled with the creation of a legitimate judicial institution to address world-wide terrorism, that there is any prospect of deterring others from pursuing terrorism to secure some political purpose. Again, it must be emphasized that international law imparts a positive obligation on all states both to adhere to and to enforce international law. Thus, the existing prohibition on acts of terrorism embodied in international law compels states to act against individuals and groups alleged to have committed acts of terrorism. However, in the absence of an international judicial institution to which alleged terrorists can be surrendered, states have been generally unwilling or unable to act, and have used the absence of a definition of terrorism as a means of avoiding their lawful obligations under international law. The introduction of a simple, but encompassing, definition of terrorism will ensure that the current pronouncements of criminality are matched with the requisite empowerment of international judicial institutions to bring terrorists to justice.

Conclusion

International law has long accepted that individuals and groups are liable to sanction as a result of any breach of that law. The classic example of piracy demonstrates the application of international criminal law to individuals and groups who have failed to act within the boundaries of the law and so became liable to sanction for breaching that law. In the present time, with the increased prevalence of non-state actors that have the capacity to act on the international stage, the application and enforcement of international law, including international criminal law, on non-state actors has become even more important. Based on the current state of international law, it is clear that a wide range of acts are terrorist and so criminally prohibited. However, the absence of an international judicial institution simply precludes international criminal law from being effective to deter and sanction terrorists. The solution to this problem is simple and compelling. The international community must adopt a simple definition of terrorism if it is to begin to address the burgeoning problem of international terrorism. The failure to adopt such a definition will simply ensure that the terrorist is able to plan and carry out attacks against the civilian population of the world without concern or regard for the possibility of international criminal sanction. With the acceptance of an effective definition of terrorism, it will then be necessary to grant jurisdiction over the offence of terrorism to the ICC (or another suitable judicial

UN photo/John Isaac 511

body) to try individuals and groups alleged to have committed terrorist acts contrary to international criminal law.

The definition of terrorism proposed in this article will allow the international community to act effectively against terrorists, while ensuring that adequate protections are afforded to lawful combatants to avoid being found to be terrorists (although only to the extent that they continue to act as lawful combatants and comply with the requirements of the law of armed conflict). The proposed definition of terrorism as '...the unlawful threat or act of violence committed for a political purpose by a non-state actor,' will ensure that all non-state actors that resort to violence for an unlawful purpose will be properly subject to international law. That a more refined definition of terrorism may be useful or arrived at in the future is simply insufficient reason for failing to act in the present to develop an effective definition with which an international judicial institution could act to sanction individuals found to have committed the international crime of terrorism. *Until* and *unless* such a definition of terrorism is accepted and jurisdiction granted to an international judicial institution, it is clear that there will remain no effective deterrent effect upon terrorists, and, therefore, the world community will fail in the fight to combat terrorism. The penalty for this failure is the price to be paid through continued terrorist attacks, and the cost in terms of both the loss of life and the harm to our global society as a whole.

CMJ

NOTES

1. This article is based upon the author's presentation at the 7th Annual Canadian Conference on Ethical Leadership, delivered on 29 November 2006 at the Royal Military College of Canada.
2. CSIS, *Perspectives – Trends in Terrorism*, Report 2000/01 (Ottawa: Queens Printer, 1999), p. 1.
3. Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, (New York: Columbia University Press, 1998), p. 67.
4. Craig Goodes, "No Safe Haven. War Criminals are not Welcome Here: The Immigration Policy and Practice of the Canadian Government," in Richard D. Wiggers & Ann L. Griffiths (eds.), *Canada and International Humanitarian Law: Peacekeeping and War Crimes in the Modern Era* (Halifax: Dalhousie University Press, 2002), p. 175.
5. For a discussion of this obligation see Mattias Kumm, "The Legitimacy of International Law: A Constitutionalist Framework of Analysis," in *The European Journal of International Law*, Vol. 15, No. 5, (2005), pp. 907-931.
6. David Frum & Richard Perle, *An End to Evil: How to Win the War on Terror* (New York: Random House, 2003), p. 54.
7. Hugh M. Kindred (ed.) *et al.*, *International Law: Chiefly as Interpreted and Applied in Canada* (London: Routledge, 1993), p. 434.
8. United Nations Security Council, *Declaration on the Global Effort to Combat Terrorism*, S/RES/1377 (2001).
9. United Nations General Assembly, *Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism* A/RES/49/60 (17 February 1995), Article 5.
10. United Nations General Assembly, *Declaration to Supplement the 1994 Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism*, A/RES/51/210 (16 January 1997), Article 5.
11. United Nations Security Council, *Declaration on the Issue of Combating Terrorism*, Resolution 1456 (2003), S/RES/1456 (2003).
12. James M. Smith, "A Strategic Response to Terrorism," in David A. Charters & Graham F. Walker (eds.) *After 9/11: Terrorism and Crime in a Globalised World* (Halifax: Dalhousie University Press, 2004), p. 269.
13. Goodes, p. 187.
14. Jessica Stern, *The Ultimate Terrorists*, (Cambridge: Harvard University Press, 1999), p. 11.
15. Raphael Perl, *Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy* (Washington: Congressional Research Service, 2003), p. 3.
16. David A. Charters, "'Defence against Help': Canadian-American Cooperation in the War on Terrorism," in David A. Charters & Graham F. Walker (eds.) *After 9/11: Terrorism and Crime in a Globalised World* (Halifax: Dalhousie University Press, 2004), p. 289.
17. Kent Roach, *September 11: Consequences for Canada* (Montreal & Kingston: McGill-Queens University Press, 2003), p. 21.
18. G. Davidson Smith, "Democratic Approaches to Countering Terrorism: Fundamental Principles and Best Practices" in David A. Charters & Graham F. Walker (eds.) *After 9/11: Terrorism and Crime in a Globalised World*, (Halifax: Dalhousie University Press, 2004), p. 233.
19. Paul Wilkinson, *Terrorism versus Democracy: The Liberal State Response*, (London: Frank Cass, 2001), p. 113.
20. Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, (New York: Columbia University Press, 1998), p. 41.
21. Benjamin Netanyahu, "Defining Terrorism," in Benjamin Netanyahu (ed.), *Terrorism: How the West Can Win* (New York: Avon Printing, 1987), p. 9.
22. Alex J. Bellamy, "Is the War on Terror Just?", in *International Relations*, Vol. 19 (3), (2005), p. 284.
23. *The Prosecutor v. Stanislav Galic* – Case No. IT-98-29-T, 5 December 2003 (ICTY).
24. Anthony Lang, Jr., Nicholas Rengger and William Walker, "The Role(s) of Rules: Some Conceptual Clarifications," in *International Relations*, Vol. 20 (3), (2006), p. 286.
25. Kate Bryden, "The Response of International Organizations to Terrorism: Progress and Challenges for Effective Action", in David A. Charters & Graham F. Walker (eds.) *After 9/11: Terrorism and Crime in a Globalised World*, (Halifax: Dalhousie University Press, 2004), p. 376.
26. Hoffman, p. 31.
27. *Ibid.*, p. 35.
28. CSIS, "Terrorism and the Rule of Law: Dangerous Compromise in Columbia," *Commentary No. 13* (Ottawa: Queen's Printer, 1991).
29. Stern, p. 108.
30. Hoffman, p. 211.

Associated Press 810112016

Afghan guerrillas atop a downed Soviet MI-24 helicopter, January 1981.

JIHAD VERSUS GLOBAL WAR ON TERROR (GWOT) – A TOTAL WAR IN THE MAKING?

by Dwayne Lovegrove

Introduction

Nearly a decade of attacks made by Islamic terrorist and insurgent organizations against the United States and its allies culminated with the events of 11 September 2001. Having previously called for 'jihad' against the 'Great Satan,' al Qaeda audaciously delivered its most deadly blows to date with a triple attack against the World Trade Center, the Pentagon, and (presumably intended) the White House. In response, the United States has led and sponsored a worldwide campaign of retributive and pre-emptive attacks in various theatres, conducted under the universal title of 'Global War on Terror,' popularly termed as 'GWOT.' There are increasing signs that the confrontation between Jihad and GWOT is having an impact on the full spectrum of society, with concomitant military, economic, political, technological, legal, religious, social, and psychological ramifications. As world headlines darken with accounts of increasing casualties and expanding brutality, some have suggested that the current conflict between the forces of Islamic fundamentalist extremism and American-sponsored liberal democracy constitutes the possible advent of total war.

> "Most of al Qaeda's fighters live in the Muslim diaspora, and join the Jihad outside their country of origin."

Major Dwayne Lovegrove, *a pilot, is currently Task Force Commander of* Operation Gladius, *Canada's contribution to the United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF) in the Golan Heights. A veteran of several deployments to the Middle East, he was recently employed in the International Plans directorate of the Strategic Joint Staff in Ottawa, while simultaneously completing a Master's degree in War Studies at the Royal Military College of Canada.*

David Stewart-Smith/Associated Press 8701010459

An Afghan guerrilla sights an American-made *Stinger* missile, circa November 1987-January 1988.

Background

Enigmatic by design, al Qaeda al-Sulbah ('The Solid Base') was founded as 'Mujahidin al-Arab' in 1984 to fight the Soviet presence in Afghanistan. It has since created the "World Islamic Front for Jihad against the Jews and the Crusaders" in a bid to establish ideological, political, financial, and military control over a wide range of terrorist and insurgent groups. Seeking to broaden its organization in response to American GWOT successes, al Qaeda has renounced attacks against Shi'ites in a bid to unite anti-American Islamic radical groups, and now purportedly works with criminal organizations in mutually beneficial alliances. The US government also insists that al Qaeda enjoys support from Syria, Iran, and the Hamas government of the Palestinian Authority, as well as the complicity of many other Middle Eastern nations.[4]

The idea that rising global terrorism may constitute 'World War IV' is not new, having been first proposed by Alexandre de Marenches, a former head of France's external intelligence agency, in 1992.[1] More recently, support for the 'World War IV' moniker has gained popularity, particularly within neo-conservative circles, as the current conflict has progressed and expanded.[2] Opponents who argue that the conflict constitutes limited war at best are hindered by the lack of a universally accepted definition of total war.

In this light, I have chosen to use a model that utilizes three categories of distinguishing total war characteristics.[3] First, the *scope of violence* directed against both combatants and civilians will consider the number of casualties, technology and innovation, lethality of weaponry, extremes of methodology, and geographic scale. Next, the *mobilization of society* will link to such indicators as civilian engagement (including conscription and recruitment), economic and industrial impacts, societal change, and propaganda. Finally, the *objectives of the war* will refer to the extremity of war aims and objectives, including vital interests and defining ideologies. Given space constraints, I have chosen to limit the task by using al Qaeda to represent the Jihadist movement, and the United States as the focus for the GWOT. A brief review of their respective compositions and policies hopefully will provide a useful starting point.

While Osama bin Laden is well-known as the principal architect and leader of al Qaeda, those who comprise the mainstream of the organization are not. Contrary to popular Western perceptions, the majority of Jihadists from the Middle East region are mainstream middle class professionals, often engineers or other university- or college-educated people, and they are married. Most of al Qaeda's fighters live in the Muslim diaspora, and join the Jihad outside their country of origin. Significantly, most are not recruited, instead normally enlisting through ties of friendship and family.[5] Prior to the American-led counterattack, training was conducted in Afghanistan and other globally dispersed camps, where as many as 110,000 fighters were trained between 1989 and 2001 alone.[6]

"Supporting the National Security Strategy, the National Strategy for Combating Terrorism provides the overall GWOT plan."

Denny Cantrell/Defense Imagery.Mil 080227-N-8157C-225

Shi'a and Sunni Muslims make their way to the Imam Husayn Shrine in Kabala, Iraq, 27 February 2008.

Tapping into long-standing Islamic cultural frustrations and humiliations, al Qaeda's ideology seeks to exploit the perception that the once-proud Muslim culture has become poor and weak, due to centuries of military, economic, and political losses against Western imperialist invaders. Akin to the ancient Crusaders, the United States is accused of exerting oppressive hegemonic influence over the Islamic world. Muslims resent American support to the corrupt, repressive, authoritarian Middle Eastern regimes that exploit them, as well as its support to Israel, which occupies Jerusalem, the third-most important holy place for Muslims.

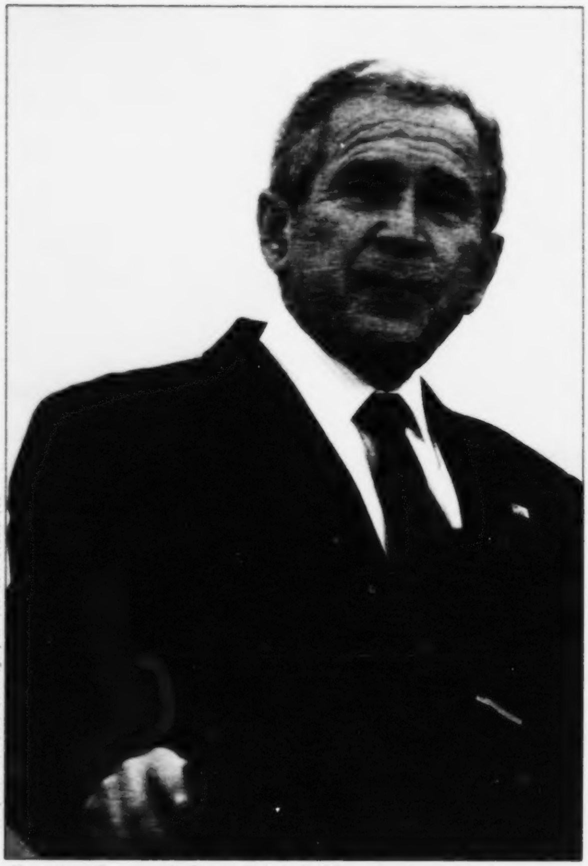
Al Qaeda also seeks to exploit religious differences rooted in the very beginnings of Islam and Christianity. Since Mohammed was both a prophet and a ruler, secularism is foreign to Islam. As such, espousing democracy appears to Islamic fundamentalists to be a direct attack upon the basic tenets of their religion. This has allowed al Qaeda to claim that the United States is fighting a religious war, convincing many to "...sincerely believe that the West and primarily the United States represents a mortal danger to Islam... (that) must be converted or destroyed."" In his subsequent declaration of war against the United States, Osama bin Laden made jihad an imperative for all good Muslims worldwide:

> We – with God's help – call on every Muslim who believes in God and wishes to be rewarded to comply with God's order to kill the Americans and plunder their money wherever and whenever they find it. We also call on the Muslim community, leaders, youths and soldiers to launch the raid on Satan's US troops and the devil's supporters allying with them and to displace those who are behind them so that they may learn a lesson.

In an address to the US Congress replete with total war rhetoric, President George W. Bush responded to the 11 September 2001 attacks by declaring war on al Qaeda in return, promising to "...direct every resource at our command – every means of diplomacy,

Despite being fragmented by the GWOT, al Qaeda continues to act successfully as a 'force multiplier' by providing experts, trainers, and funds to other groups, operating effectively and efficiently through its associates. Principally established in the Middle East, the Horn of Africa, Southwest and Southeast Asia, and the former Soviet republics in the Caucasus, al Qaeda is also believed to have cells in approximately 60 countries worldwide. Unlike previous Islamic-based terrorist groups whose attacks were usually localized events with limited national objectives, al Qaeda sponsors and leads a transnational, global insurgency. Credited for the original 1993 attack on the World Trade Center, some of the more notable attacks widely accepted to have had al Qaeda involvement include the 1996 bombing of the Khobar Towers in Saudi Arabia, the 1998 attacks on US embassies in Africa, and the 2000 attack on the USS *Cole*. Although it has not struck the United States since 2001, numerous other countries have since become victims of significant attacks linked to al Qaeda and its associates. Despite being labelled as 'terrorists' by US policymakers, al Qaeda's demonstrated preference to strike military, economic, and political targets suggests a Maoist-style strategy of guerrilla insurgency conducted on a global scale. Osama bin Laden's warning to Americans of his intention to "...target the key sectors of your economy until you stop your injustice and aggression..." clearly support this argument.

> **"Al Qaeda makes extensive use of the Internet for transmitting doctrine, tactics, and procedures to its adherents."**



Jerry Morrison/Defense Imagery Mil 080703-F-6655M-003

President George W. Bush, 3 July 2008.

every tool of intelligence, every instrument of law enforcement, every financial influence, and every necessary weapon of war – to the disruption and to the defeat of the global terror network."[12] Military and security operations immediately began at home, while overseas, the United States led multinational military forces, first against Afghanistan, then against Iraq. Responding to President Bush's call for a "...global campaign of unprecedented scale and complexity" against terrorism, some 136 countries offered a wide range of military assistance, with a total of 27 nations directly contributing troops to one or both theatres of operation.[13]

Diplomatic efforts to expand and formalize international support for a 'Global War on Terrorism' quickly followed. The North American Treaty Organization (NATO) responded immediately, and it continues to participate in the GWOT through the deployment of the International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan, and through *Operation Active Endeavour* in the Mediterranean. Backed by several United Nations Security Council Resolutions, the United States created numerous international subset partnerships, including the Proliferation Security Initiative (PSI), the Broader Middle East and North Africa (BMENA) initiative, and the Anti-Terrorism Assistance (ATA) program. As a 'Group of Eight' member, even Russia agreed to join in the fight.

Similarly, the US leads numerous combined military operations, the most significant of which are *Operation Enduring Freedom* in Afghanistan, and *Operation Iraqi Freedom* in Iraq. As of September 2006, the United States had over 232,000 military personnel deployed in these two venues alone, its largest deployment of troops since the Vietnam War.[14] The former figure does not include Special Operations personnel, who are fully engaged worldwide in the complete spectrum of GWOT activities, including Unconventional Warfare and Psychological Operations.[15] In January 2007, a 'surge' of 21,500 additional personnel in Iraq was added, along with a permanent strength increase in the Army and Marine presence of 92,000.[16] Still, with some units beginning their third rotation into Iraq despite having activated the Reserves, there are many who question the US military's ability to sustain GWOT operations at their pre-surge levels.

The actions taken by the United States reflect the concepts of its new National Security Strategy released in September 2002, popularly known as 'the Bush Doctrine.' Essentially, the new doctrine abandoned the concepts of Cold War deterrence in favour of a forward-deployed, pre-emptive strategy against rogue states and terrorist groups. Characterized by a 'good-versus-evil' moral justification, the Bush Doctrine espouses the use of regime change to eliminate political oppression, the right to use pre-emptive attack to prevent attacks on the US, and support for the creation of a democratic Palestinian state as the ultimate solution to Middle Eastern discord.[17]

Supporting the National Security Strategy, the National Strategy for Combating Terrorism provides the overall GWOT plan. Its revised version emphasizes pre-emptive action against terrorists, preventing the proliferation of Weapons of Mass Destruction (WMD), and 'draining the swamps' by eliminating physical, legal, cyber, and financial safe havens for terrorists. As "...the long-term antidote to the ideology of terrorism," the strategy seeks the "advancement of freedom and human dignity through effective democracy."[18]

With the acknowledgement that "the War on Terror will be a long war," the revised policy has added the objective of re-establishing and/or strengthening "...an array of domestic and international institutions and enduring partnerships" as were those created to win the Cold War. With the goal of setting and maintaining international standards of accountability, the United States has succeeded in having 12 universal conventions and protocols decreed by United Nations, including obligations on states to improve border controls, to suppress and prevent terrorist financing, recruitment and sanctuaries, and to enhance information sharing and law enforcement cooperation.[19]

Afghan resistance fighters return to a village destroyed by Soviet forces.

Internally, efforts have been made to enhance interagency cooperation through the creation of such entities as the Department of Homeland Security and the Office of the Director of National Intelligence. Of particular importance is the USA Patriot Act of 2001, which gave government and law enforcement bodies greatly expanded powers for surveillance, investigation, search, and arrest. On the military side, Northern Command (NORTHCOM) was created to coordinate military aspects of homeland security, while the Special Operations Command (SOCOM) was significantly expanded in what the US Government calls its "...largest rearrangement of its global force posture since the end of World War II."[20]

Cultural and civil defence aspects have not been overlooked. Aimed at "...fostering intellectual and human capital," the new policy seeks ways to "...create an expert community of counterterrorism professionals" through the National Security Language Initiative and other such education- and culture-based activities. More significantly, it also seeks to foster a 'Culture of Preparedness' for all elements of American society, extending from the federal government down to the private sector and individual citizens.[21]

As the GWOT has expanded, so have its incumbent liabilities. In particular, victory in Iraq has become a vital US interest, as failure would both provide a safe haven for future terrorist attacks and would represent a victory for terrorism, calling into question American credibility and commitment to the Middle East and world security. US policymakers warn:

> ...[that] Middle East reformers would never again fully trust American assurances of support for democracy and pluralism in the region – a historic opportunity, central to America's long-term security, forever lost... If we retreat from Iraq, the terrorists will pursue us and our allies, expanding the fight to the rest of the region and to our own shores.[22]

The Scope of Violence

With such high stakes, has the conflict reached total war proportions? In terms of the scope of violence involved, an easy measure might be the number of military and civilian casualties, but there are few definitive information sources available. Much of the difficulty lies in the fact that there appear to be three concurrent conflicts ongoing in Iraq. Even when using US military statistics, it is impossible to separate out casualties intentionally caused by Jihadists, as opposed to those inflicted by remaining Baathist supporters or as a result of Sunni-versus-Shia strife.[23] Relatively recent (April 2007) US military statistics put casualties in both Iraq and Afghanistan at 3672 killed and 25,941 wounded for US forces alone, and that number has increased significantly in the ensuing 18 months.[24] Civilian casualties are even harder to ascertain, with a conservative estimate of over 67,000.[25] Some pundits consider these

Sean Worrell/Defense Imagery Mil DF-ST-99-10406

The Khobar Towers complex before...

Sean Worrell/Defense Imagery Mil DF-ST-99-10408

And after...

numbers to be far too conservative, citing combined military and civilian casualties as high as 2.2 million.[26] Both protagonists have accused the other of deliberately targeting civilians. More than an estimated 4.5 million refugees have fled these two nations, including up to 40 percent of the Iraqi middle class.[27]

The influence of advanced technology and innovation is far clearer, with numerous examples on both sides. The Jihadists have successfully combined elements of advanced technology, globalization, innovation, and Western freedoms to their advantage. While many might consider al Qaeda's 'weaponization' of a hijacked airliner as its most dramatic 'technical surprise,' it is not its most *significant* 'surprise.' No longer a 'weapon of last resort,' as they were utilized in previous total wars, al Qaeda regularly employs suicide bombers. Although their incidence constitutes less than five percent of terrorist events, they have accounted for roughly half the casualties inflicted upon US and coalition forces.[28] Al Qaeda's primary weapon of choice is the improvised explosive device (IED) in increasingly-sophisticated forms, including remotely-controlled and vehicle-borne variations. In widespread use, their defeat continues to pose a significant technological challenge. Al Qaeda makes extensive use of the Internet for transmitting doctrine, tactics, and procedures to its adherents. More sinister is al Qaeda's attempts to gain access to and use WMDs, as well as the means for their delivery. Jihadists have conducted experiments with rudimentary chemical weapons teamed with crop spraying aircraft, and are suspected to have recently employed crude chlorine-based weapons in Iraq.[29]

Yet another technological surprise has materialized with al Qaeda's development into a 'leaderless resistance.' Further exploiting advanced technology, al Qaeda makes extensive use of laptops, satellite telephones, and encrypted communications websites for passing hidden messages. This has allowed the organization to operate through regional bureaus as nodal points in a dispersed, horizontal hierarchy that cannot be defeated simply by eliminating its more prominent leadership figures.[30] Other examples of al Qaeda ingenuity can be found in its financial and information operations. Following actions taken by the United States to freeze its financial assets and restrict its ability to raise money, al Qaeda reportedly has resorted

to cooperative agreements with criminals and drug smugglers. It has transformed its banking practices so that now it gets much of its money through '*hawala*,' a system of unregulated, underground banking networks.[11] Taking advantage of the Internet, the liberal Western press, and sympathetic media outlets such as *Al Jazeera*, al Qaeda operates an extensive information campaign to target public opinion, expanding its popular support while simultaneously spreading fear and doubt among its adversaries.

The list of technological innovations being put into widespread use for the first time by the United States is extensive. Perhaps the most dramatic surprise has come with the US military's proven 'Time Sensitive Targeting' capabilities, making it possible to successfully detect, locate, and bomb an individual on the basis of a cellular phone conversation. Other innovations include space-based communications tracking, IED jammers, and the widespread use of Unmanned Aerial Vehicles (UAVs) to search, to monitor, and even to attack. Millimetre wave, acoustic, and ultra-violet devices are in use for detecting concealed weapons, while biometric facial recognition systems are being employed to identify known terrorists.

To counter al Qaeda's extensive use of the Internet, the United States has made the first significant, publicly-acknowledged use of cyber-surveillance and warfare. Considerable privacy concerns were expressed when the existence of CARNIVORE, an Internet-based counterterrorism tool, was made public. Official security agencies reportedly also make extensive use of Internet-based surveillance systems for detecting and tracking possible use of chemical, biological, radiological, and nuclear weapons by monitoring on-line medical records.

Unfortunately, extremes of violence have been employed by both sides in this conflict. Beyond its use of passenger airliners as weapons, al Qaeda has horrified many with the publicized beheading of prisoners, the use of women and children as suicide bombers, and the employment of rudimentary chemical weapons. The GWOT has also employed 'extreme' measures, using precision-guided bombs to attack individuals, along with other examples of overwhelming firepower. Tellingly, the largest conventional bomb ever produced, the 21,000 pound GBU-43/B Massive Ordnance Air Blast bomb (MOAB, nicknamed the 'Mother Of All Bombs'), was developed for use in Afghanistan. Also seen by many as an extreme methodology is 'extraordinary rendition,' where captured prisoners are surreptitiously delivered to third-party countries where torture is reportedly used.[12] The abuses that occurred at the Abu Ghraib prison and the prolonged detainment without trial of 'unconventional prisoners of war' at Guantanamo Bay have been strongly denounced by many. Perhaps the most significant and yet overlooked aspect in the scope of violence has been the use of women in combat by both sides.

The Mobilization of Society

In considering the mobilization of society, the central importance of culture in the conflict cannot be understated. Al Qaeda's centre of gravity is Islam, allowing it to be "...intertwined in the socioeconomic, political and religious fabric of Muslims living in at least 80 countries."[13] Al Qaeda's religion-based message has gained them widespread support from within the radical elements of the global Islamic community, while muted condemnation from western Islamic communities reflects, at the very least, silent sympathy. Often, actions taken by the GWOT to counter al Qaeda operations only serve to fill the latter's ranks.

USN photo Defense Imagery Mil 00914 N 0000X 001

The USS *Cole* in its natural element.

Aladin Abdel Naby Reuters RTX71GA

Port side of USS *Cole* after the terrorist attack in the port of Aden.

Peter Andrews/Reuters RTX5XVD

A Canadian soldier from 3 Battalion, Princess Patricia's Canadian Light Infantry (3PPCLI), patrols in a poppy field in the Zharey District, southern Afghanistan, 20 May 2008.

In the United States, appeals to common values are used to keep public support alive, citing "Freedom [as] the non-negotiable demand of human dignity; the birthright of every person – in every civilization."[14] Negative messages, such as 'Terror Alerts,' have also kept the civilian sector engaged, along with media coverage of caskets returning home. Patriotic 'yellow ribbon' campaigns and 'Support Our Troops' bumper stickers, designed to unite citizens and to facilitate recruiting, represent signal civilian engagement reminiscent of pre-Vietnam War America.

To this point, economic indicators have not reached total war proportions, although they are becoming more evident. The partnership between global terrorism and the drug trade undoubtedly has had deleterious effects worldwide. While opium suppliers stand to reap record profits, the destruction of Afghan poppy fields as a secondary GWOT mission directly impacts the prosperity of impoverished farmers, and it serves to generate animosity towards Coalition forces. It is estimated that one-fifth of Islamic Non-Governmental Organizations (NGOs) and charities have been penetrated by al Qaeda, siphoning funds away from legitimate refugee relief efforts.[15] The freezing of funds by the United States has had impacts worldwide, as some legitimate companies are undoubtedly affected. Beyond the financial losses, the 'brain drain' of educated middle class professionals from Middle Eastern nations to jihad has probably had a similar yet suspected detrimental effect upon the future of those nations.

> "To this point, economic indicators have not reached war proportions, although they are becoming more evident."

In the United States, President Bush's promise to use "all elements of national power" is beginning to make itself felt. In terms of defence spending alone, the total 2008 funding request is $623.1 billion; more than double the 2001 US defence budget of $311 billion. Naysayers emphasize that this only represents roughly four percent of the nation's Gross Domestic Product (GDP), which pales in comparison to that of the Second World War (34.5 percent), or even the Vietnam War (nine percent).[16] In response, many critics point to the impending 'rust out' of military equipment and the rising cost of veterans' benefits as just two of the more significant looming costs of the war. As a specific example, there are nearly 42,000 light trucks in Iraq alone that will soon need to be replaced.[17]

The impact of the war is felt more immediately by the average American citizen. Many believe the cost of living has gone up appreciably, due to rising fuel prices and increased security measures, the burden of which are passed on to consumers. Besides trade, the conflict has had a significant negative impact upon commercial air travel, insurance, and tourism.

The Changes in Society

What may be more significant are the changes in society wrought by the conflict. Ironically, in order to counter al Qaeda's exploitation of western democratic freedoms, the United States has had to restrict them at home while simultaneously espousing their virtues to the Muslim world. The sweeping powers enshrined in the USA Patriot Act have raised concerns among many citizens about their privacy, rights, and freedoms. The psychological impact of the National Strategy's 'Culture of Preparedness' has also been significant, as the constant barrage of threat warnings has created a culture of fear among many Americans. While suggestions of 'wrapping one's house in cellophane' as protection against chemical attack may seem humorous, the extent of civil defence precautions strongly suggests a nationwide siege mentality. Billions of dollars have been spent on a wide range of domestic defences, including border security, radiation monitoring, biological surveillance, stockpiling vaccines and antibiotics, and protection for critical infrastructure, such as chemical facilities, dams, and nuclear power plants.[38]

Despite efforts, heightened cultural tensions between Muslims and their various neighbours throughout the world have been inevitable, making Samuel Huntington's 'Clash of Civilizations' prediction appear plausible. Cartoons published in a Danish newspaper led to widespread rioting by Muslims, effectively ensuring their continued distribution as a counter-reaction. Public opinion has polarized, with restrictions being placed against headscarves (*hijab*) in some locations. Multiculturalism has come under critical scrutiny as 'home-grown' Islamic terrorists have come to the fore in several western countries, including Canada. The unrest has served to arouse greater public indignation and radicalization on both sides. For many, it has also led to 'issue fatigue,' with ever more frequent civil protests being driven by rising costs and increasing casualties.

Propaganda has clearly played a key role in the conflict. Either through the shocking use of airliners as weapons, or through a 'Shock and Awe' campaign of massive bombing, both sides have sought to score psychological blows. According to al Qaeda, President Bush is "...the Pharaoh of this day and age," leader of "...the gang of criminals in the White House... the biggest butchers in history."[39] Urging attacks against Americans, Osama bin Laden has accused the United States of making "a clear declaration of war on God, his messenger, and Muslims."[40] Similarly, President Bush has sought the moral high ground, telling Americans, "...[that] we are in a conflict between good and evil, and America will call evil by its name."[41] American neo-conservatives have demonized Jihadists as 'Islamofascists,' and playing cards depicting Iraqi leadership figures have been used to promote a 'dead or alive' campaign.

The Objectives of War

When considering the stated objectives of war, one finds the strongest evidence of total war in the making. Above all else, the conflict is a war of ideas, a crucial struggle for the hearts and minds of Muslims worldwide in what some have termed "...the battle for strategic influence."[42] The ideological confrontation between democracy and Islam threatens to be a zero-sum struggle between secularism and fundamentalism, as both are diametrically opposed to each other, and there is little or no apparent middle ground available. As a result, the vital interests of parties are at stake. Al Qaeda's demands to "purge the holy lands of infidels" in order to create an idealist's caliphate represent the antithesis of Western liberal democratic freedoms and values. Discrediting this concept is part of official US policy.[43] The United States has little choice, as even its harshest critics admit that changing its Middle Eastern policy or removing US troops will not make al Qaeda go away.[44]

In terms of ultimatums, there are plenty to go around, since both sides have given their prospective allies 'all or nothing' choices. President Bush warned,

Mahmoud Raouf Mahmoud/Reuters RTR21014

A man grieves at the site of a bomb attack in Baghdad, 25 August 2008, which killed 25 people.

An Afghan *Mujahideen* demonstrates the positioning of a hand-held surface-to-air missile.

The mobilization of each respective society is still limited, but growing. Although both leaders have publicly declared their intentions to use all available resources, economic and civilian sectors are not yet fully engaged *in* or impacted *by* the war. However, both sides recognize that the 'hearts and minds' of their home audience represent their respective centres of gravity; therefore, greater engagement of the civilian sector is likely. The repercussions of another major attack in North America could easily tip the balance towards greater economic and social mobilization, especially if it involves WMDs.

"...[that] every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us, or you are with the terrorists."[illegible] For his part, Osama bin Laden decreed,

> [that] the one who stays behind and fails to join the Mujahidin when jihad becomes an individual duty commits a cardinal sin... the most pressing duty after faith is repelling the aggressor enemy. This means that the nation should devote its resources, sons, and money to fight the infidels and drive them out of its land.[illegible]

In a statement reminiscent of the Second World War demand for 'unconditional surrender,' President Bush replied: "Against such an enemy, there's only one effective response: We never back down, never give in and never accept anything less than complete victory."[illegible]

To be expected, there is no consensus among analysts whether the current conflict portends total war. While dissenters discount the GWOT as something that "bears more resemblance to a protracted hunt," or "muscular police work."[illegible] almost all agree that the situation represents a significant threat to America's national well-being. In terms of ideology alone, there is sufficient evidence to argue that a total war currently exists, with two diametrically opposed dogmas facing off in an 'all or nothing' contest. Despite recognizing that both the source and resolution of the conflict lie in cultural issues, both sides continue to pursue a solution through mostly violent means, with neither side willing to budge amidst dire predictions should they fail.

> "To be expected, there is no consensus among analysts whether the current conflict portends total war."

Seemingly having little to lose, al Qaeda has proclaimed its willingness to continue the conflict until it is resolved in its favour. However, many analysts believe that the United States is rapidly approaching a crisis point, as current US troop levels in Afghanistan and Iraq are unsustainable in the long term. Even if all other Western nations were to make significant military contributions, it is unlikely that their combined contributions could match the deployed strength and effectiveness of the US military. Given the incipient 'burn out' of its troops, the United States may soon have little choice but to increase its engagement by reinstituting limited Selective Service, not only to sustain its current war effort, but to expand it enough to achieve its extensive policy objectives. The alternative would mean withdrawing a large portion of its forces for reconstitution, effectively surrendering some areas to a Vietnam-style fate.

Similarly, after five years of heavy use, entire fleets of military equipment are approaching 'rust out' and will soon have to be replaced. Fulfilling its equipment needs may draw the US closer to the mobilization of its defence industries. Imposing a considerable financial burden even for the United States, this will likely require an even greater portion of the GDP, along with a commensurate increase in borrowing and national debt, all of which can be expected to have undeniable impacts upon the nation's economic health. Thus, in terms of mobilization, the United States is rapidly approaching a decision point that may lead the nation toward a total war footing.

Conclusion

While the scope of violence has yet to approach that of traditional total war, it is considerable and widespread enough to produce psychological and societal effects of a 'nearly worldwide' scope. Should al Qaeda gain access to and use WMDs, massive civilian casualties are likely to be forthcoming. Even without WMDs, another significant attack in the United States would likely ignite a major popular backlash against Muslims, perhaps globally. The irresistible demand for retribution could push the United States government toward even greater mobilization and extremes of response. Of note, US government officials have never ruled out the use of nuclear weapons. As actions exacerbate reactions, the conflict is likely to expand, both in scale and savagery.

In the end, does it really matter whether we consider this war to be 'total' in nature? Total war is often characterized by a gradual radicalization and abandonment of restraints. Thus, while only some total war indicators may be present currently, the possibility exists that the conflict may grow to possess all of its terrible characteristics. In contrast, resolution of this conflict will likely require a 'total' response that may result in lasting political, economic, and social changes to both the Muslim nations and the larger 'Western' world. The outcome remains to be seen.

NOTES

1. Alexandre de Marenches and David Andelman, *The Fourth World War: Diplomacy and Espionage in the Age of Terrorism* (New York: William Morrow, 1992).
2. Examples include Norman Podhoretz, "World War IV: How It Started, What It Means, and Why We Have to Win," in *Commentary*, September 2004, pp. 17-54, and Andrew Bacevich, "The Real World War IV," in *Wilson Quarterly*, Vol. 29, No. 1 (Winter 2005), pp. 36-62.
3. The three-point model being used is derived from that proposed by William R. Hawkins, "Imposing Peace: Total vs. Limited Wars, and the Need to Put Boots on the Ground," in *Parameters*, Vol. 30, No. 2 (Summer 2000), pp. 72-82.
4. George Weigel, "Just War and Iraq Wars," in *First Things: The Journal of Religion, Culture, and Public Life*, April 2007, p. 16.
5. Scott Atran, "Global Network Terrorism: Sacred Values and Radicalization: Comparative Anatomy and Evolution," Briefing to the National Security Council, White House, Washington DC, 28 April 2006, pp. 40-42.
6. Rohan Gunaratna, *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror* (New York: Columbia University Press, 2002), p. 7.
7. Osama bin Laden, audiotape broadcast on Al Jazeera, 6 October 2002, as cited in Gunaratna, p. xvii.
8. Bernard Lewis, "What Went Wrong?" in *The Atlantic Monthly*, January 2002, pp. 43-45.
9. Bernard Lewis, "Islam and Liberal Democracy: A Historical Overview," in *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2 (1996), pp. 52-63.
10. Thomas H. Johnson and James A. Russell, "A Hard Day's Night? The United States and the Global War on Terrorism," in *Comparative Strategy*, Vol. 24, No. 2 (April – June 2005), pp. 136-137.
11. Declaration of war by Osama bin Laden, as cited by Gunaratna, p. 1.
12. President George W. Bush, "Address to a Joint Session of Congress and the American People," United States Capitol (Washington DC: White House Press Secretary, 20 September 2001).
13. United States, Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2001* (Washington DC: Department of State, May 2002), p. xii.
14. United States Department of Defense, Defense Manpower Data Center, Statistical Information Analysis Division (SIAD), "DoD Military Personnel and Casualty Statistics," Chart depicting "Active Duty Military Personnel Strengths by Regional Area and by Country – September 30, 2006."
15. US Special Operations Command (US SOCOM), Global War on Terror (GWOT)/Regional War on Terror (RWOT), Operations and Maintenance, Defense Wide Budget Activity 01, FY 2007 Supplemental Request.
16. Amy Belasco, *CRS Report for Congress: The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11*, Congressional Research Service, Updated 14 March 2007, pp. 35-36.
17. Podhoretz, pp. 25-34.
18. United States, Department of State, *National Strategy for Combating Terrorism*, The White House (Washington DC: Department of State, September 2006), pp. 1, 9.
19. *Ibid*, p. 19.
20. *Ibid*, p. 20.
21. *Ibid*, p. 21.
22. United States National Security Council, "National Strategy for Victory in Iraq," The White House (Washington DC: National Security Council, 30 November 2005), p. 6.
23. Weigel, p. 15.
24. United States, Department of Defense, Defense Manpower Data Center, Statistical Information Analysis Division (SIAD), "DoD Military Personnel and Casualty Statistics." Chart depicting "Operations Enduring Freedom and Iraqi Freedom Casualty Summaries by State, as of April 14, 2007."
25. Michael White, "Iraq Coalition Casualty Count," in *iCasualties*, accessed on 14 April 2007, at <http://www.icasualties.org.>
26. Accredited to Professor Marc Herold of the University of New Hampshire. See <http://www.unknownnews.net/casualties.html.>
27. July 2006 figures produced by the US Committee for Refugees and Immigrants, as cited by David Randall and Emily Goslen, "62,006 – The Number Killed in the War on Terror," in *The Independent*, published 10 September 2006.
28. Atran, p. 5.
29. Kirk Semple, "Chlorine Attack in Iraq Kills 20," in *New York Times*, 6 April 2007.
30. Atran, p. 43.
31. Gunaratna, p. xli.
32. Dana Priest, "Jet Is an Open Secret in Terror War," in *Washington Post*, 27 December 2004, p. A01.
33. Gunaratna, p. 14.
34. United States, Department of State, *National Security Strategy for the United States of America*, The White House (Washington DC: Department of State, September 2002), p. vi.
35. Gunaratna, p. 17.
36. United States, Department of Defense, *Fiscal Year 2008 Global War On Terror Request*, The Pentagon (Washington DC: Department of Defense, February 2007), pp. 1-2.
37. Ron Scherer, "How US Is Deferring War Costs," in *Christian Science Monitor*, 16 January 2007, p.1.
38. United States, Department of State, *9/11 Five Years Later: Successes and Challenges*, The White House (Washington DC: Department of State, September 2006), pp. 9-13.
39. Gunaratna, p. xlvii.
40. Osama bin Laden, "Text of Fatwa Urging Jihad Against Americans," as cited in Christopher Blanchard, *CRS Report for Congress: Al Qaeda: Statements and Evolving Ideology*, Congressional Research Service, updated 24 January 2007, p. 4.
41. President George W Bush, "President Bush Delivers Graduation Speech at West Point," White House Press Release (Washington, DC: Office of the Press Secretary, 1 June 2002).
42. Lieutenant-Colonel Susan L. Gough, "The Evolution of Strategic Influence," USAWC Strategy Research Project, US Army War College, 7 April 2003.
43. "Success in this ideological struggle demands that we explain more effectively our values, ideals, policies, and actions internationally and support moderate voices willing to confront extremists and discredit radicals." United States, Department of State, *9/11 Five Years Later: Successes and Challenges*, p. 21.
44. Jessica Stern, *Terror in the Name of God: Why Religious Militants Kill* (New York: HarperCollins Publishers, 2003), p. 296.
45. President George W. Bush, "Address to a Joint Session of Congress and the American People," White House Press Release (Washington DC: Office of the Press Secretary, 20 September 2001).
46. Osama bin Laden, "Jihad against Jews and Crusaders," in *al-Quds al-Arabi*, London, 23 February 1998, p. 3.
47. President George W. Bush, "President Discusses War on Terror at National Endowment for Democracy," Ronald Reagan Building and International Trade Center (Washington DC: Office of the Press Secretary, 6 October 2005).
48. Colin S. Gray, "Maintaining Effective Deterrence," (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College, 2003), p. 5, as cited in Jeffrey Record, *Bounding the Global War on Terrorism* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College, 2003), pp. 2-6.

Lockheed Martin photo

Lockheed C-130J *Hercules* in Canadian markings.

CANADIAN SPECIAL OPERATIONS MOBILITY – GETTING THE RIGHT TOOLS

by Bernard Brister

Introduction

In June 2006, the Department of National Defence (DND) announced a series of capital acquisitions for the Canadian Forces (CF), as part of what is known as the "Canada First" Defence Procurement Program. Among the acquisitions were a series of three joint-support ships, 16 medium-to-heavy lift helicopters, 17 fixed-wing aircraft for tactical airlift, and four fixed-wing aircraft for strategic airlift. These acquisitions involve an estimated total expenditure of more than $17-billion over the life of the various projects.[1]

The program appears to be on track, for the most part, with the awarding of contracts for the 16 helicopters, 17 tactical and four strategic fixed-wing aircraft having been placed. The strategic-lift aircraft, the Boeing C-17 *Globemaster III*, have already been delivered and are in service. The helicopters, 16 CH47F *Chinooks*, are on order, but, as an interim measure, Canada will be operating six older CH47D models on short-term lease in support of the operations in Afghanistan prior to the end of Calendar Year 2008. The delivery dates and schedules for the tactical lift aircraft, the C130J *Hercules*, have yet to be announced publicly, and the specifications for the joint-support ships are still being developed.[2] These acquisitions are intended to rebuild, and, in some cases, to *increase* the strategic, operational, and tactical mobility of Canada's armed forces, such that the ability of the Canadian government to project power in support of national sovereignty and Canadian interests abroad is enhanced.

The public discourse with respect to these "Canada First" initiatives has been varied, but, perhaps not surprisingly, what has been missing to date has been any discussion with respect to the potential multiplier effect these initiatives might have upon a political asset already recognized for its effectiveness in the pursuit of Canadian interests – the Special Forces and Special Operations Forces of the Canadian Special Operations Forces Command (CANSOFCOM).[3] The intent of this article is to remedy that shortcoming, and to discuss the implications of these capital acquisitions upon tactical, operational, and strategic mobility, and the resulting change in the ability of the Canadian special

Major Bernard Brister, *a very experienced tactical helicopter pilot who is also a War Studies PhD candidate at the Royal Military College of Canada, is an Assistant Professor in the College's Department of Politics and Economics.*

operations community to project power in pursuit of Canadian interests at home and abroad. The discussion in the following paragraphs will attempt to flow logically from the identification of what capabilities the community currently possesses, the capabilities it requires in order to be most effective, the extent to which the new acquisitions can meet these capability requirements, and, finally, a summary assessment of the utility of the recent commitments to enhance the overall effectiveness of the special operations community in supporting government policy at home and abroad. The analysis and discussion will necessarily be restricted only to those sources and capabilities that lend themselves to an open source, or unclassified, examination.

What We Have

The air and maritime mobility assets presently available to CANSOFCOM are limited in number. On the maritime front, there are no purpose-built naval vessels available at the strategic, operational, or tactical level currently. However, there are Auxiliary Oiler Replenishment (AOR) ships in the inventory, as well as destroyers and frigates stationed in Halifax and Esquimalt, and while these vessels have a generic support capability as maritime warfare platforms, they do not possess specific SOF capabilities for which they have been designed, trained, and equipped.

The strategic air mobility picture is no different. The air force possesses the CC-150 *Polaris* (Airbus 310) for passenger and limited cargo movements. However, the age, the relatively small carriage capacity by current standards of these aircraft, and the limited number of them in the inventory make them suitable for maintaining limited operations once they are established, but they are largely inappropriate for the large-scale movement of men and materiel across the country or the world in order to quickly establish a presence, or to extract our men and women from an impending disaster in a timely manner. The heavy demands placed upon these aircraft, even for the day-to-day support of CF operations, makes them largely unavailable for special operations, barring an executive order that essentially would cripple the CF air movement plan for weeks or months thereafter.[4]

The situation with respect to tactical airlift is unfortunately no better. With an aging CC-130 *Hercules* fleet that must do triple duty at the strategic, operational, and tactical levels to make up for shortfalls in all three areas, there is little room for the specialized training, capability, and allocation of these assets to the high demand and high readiness world of special operations.[5]

Indeed, there are several examples of the extent to which both the *Polaris* and *Hercules* fleets are simply not able to cope with their conventional tasks, let alone the unique requirements of the special operations community. Two such examples are embodied in the Winnipeg floods of 1997, and the eastern Canada ice storm of 1998. In both instances, airlift capacity generously made available from the United States Air Force (USAF) had to be utilized to address these critical issues of domestic security. Even with this American support, only a portion of the required equipment could be moved to the afflicted areas, and then, only in accordance with the priorities and scheduling of another sovereign state.[6]

These events, coupled with the present airlift burden of supporting operations in Afghanistan, serve to highlight the fatal flaws in the argument of those who contend that if one needs a moving van, one rents it rather than buying it. In terms of strategic airlift, the commercial availability of large-volume lift aircraft is *decreasing* in relation to demand, not *growing*, with demand consistently exceeding availability since late last year.[7] Additionally, commercial aircraft are not reliably available either at all or on short notice, but are allocated to what is effectively the highest bidder on an 'as available' basis. They also do not travel to war zones, disaster areas, or even some relatively austere operating locations, due to the risk involved. In many cases, these are the very areas that must be accessed regularly to support Canadian deployments, for sovereignty (i.e., the Arctic), disaster relief, international development, and to fulfill

DND photo PW2007-0007-10

JTF 2 personnel at a typically dynamic moment.

the national responsibility to protect. Lastly, the availability of these commercial resources is frequently linked to the policies of a host government, which may or may not be aligned with those of Canada on a given issue, thus raising yet another sovereignty concern for Canadian policies and interests.[8]

Taken in its entirety, the paucity of integral airlift, and the uncertainties and 'strings attached' to the commercial market for this commodity, illustrate the dire straits within which the CF has operated for almost a decade. In these circumstances, and notwithstanding the best efforts of the military community, the provision of strategic, operational, or tactical fixed-wing airlift support for special operations has always been an uncertain proposition, and it has carried with it a significant price tag in terms of the operational penalty paid in other parts of the CF for each instance of support.

> **"The situation with respect to tactical airlift is unfortunately no better."**

The situation with respect to helicopter support of any kind to the special operations community is only a little better. Although some peripheral support is provided by the CH-124 *Sea King* fleet, it is incidental to its regular duties with the navy, and it may or may not be available or suitable when it is required. The only helicopters or aircraft specifically dedicated to the support of special operations are the CH-146 *Griffons* of 427 Special Operations Aviation Squadron (SOAS).[9] Even in this case, the capabilities this helicopter brings to the special operations community are limited.

It is readily acknowledged that the *Griffon* is not capable of performing all the required roles in support of SOF operations, and it is being employed as an interim platform for the execution of only the most essential domestic SOF tasks until a more suitable platform becomes available.[10]

Taken as a whole, the air and maritime mobility capabilities of the Canadian special operations community appear to be in much the same condition as those of the CF in general – namely, there are just too few assets to go around. Those aircraft that are currently available must be kept in a central pool to ensure that the highest-priority airlift requirements of the CF are addressed in a form of ongoing 'triage' process. This, in turn, makes any form of asset dedication or task specialization an impossible dream, if the greatest benefit to the widest client base is to be derived from the few resources that are available. Contemplation of the impact of the impending capital acquisitions becomes a very appealing task after one considers the grim realities iterated in the preceding paragraphs. Before this can be done, however, it is important to first identify those air and maritime mobility capabilities in the special operations community that will have the greatest effect upon increasing their value and usefulness in the attainment of Canadian objectives at home and abroad.

What We Need

A mobility capability has three components; availability, dedication, and specialization. 'Availability' speaks to the concept that, in general terms, there is a given amount of a particular resource available within a system. Ideally, resource availability is set by those in authority at a level that satisfies demands for the service under normal circumstances. Availability also implies that, in those circumstances where the system is overloaded, there exists a rational prioritization and allocation system that will make best use of a resource in order to address the highest priority interests and objectives – the 'triage' process mentioned earlier.

The second component of mobility capability, that of 'dedication,' refers to the idea that an organization can rely upon the provision of specific resources only when that asset is assigned formally to that entity as part of its integral make-up, or when it is so allocated on a first-priority basis. The sole example of this component present at the moment in the Canadian special operations case is that of 427 SOAS, which is now under the 'operational command' of CANSOFCOM. A detailed discussion of command and control relationships is beyond the scope of this article, but, generally speaking, a relationship of operational command, or even operational *control* in specified circumstances, assures the user that certain resources will be made available to them, and that they can be relied upon for the execution of key parts of the mission.

The last component, that of 'specialization,' refers to the idea that a basic mobility capability can be enhanced with specialized equipment, training, and operational procedures to increase the value and the utility of the capability, such that it allows the user to perform at a higher level of effectiveness than would otherwise be the case. In the special operations context, this could involve the provision of aircraft with specialized low-level navigation capabilities, as well as crews who regularly qualify to operate these aircraft at lower levels, in poorer weather, or in other reduced operating conditions required by the demands of the specialized task.

As was mentioned earlier, all three components of the mobility capability, namely, availability, dedication, and specialization, are at a premium in the CF. From the maritime perspective, there is limited availability, and there is no dedication or specialization present *at*

> **"A mobility capability has three components; availability, dedication, and specialization."**

all. Strategic and operational level air mobility is available to the special operations community only in limited cases of the highest priority, and dedication or specialization of these assets is not possible without further reducing an already limited general capability. Special operations tactical helicopter mobility, however, does possess all three components, and, as such, it provides 'the rosiest picture' in the mobility landscape. But even then, the platform upon which it is based is of limited utility *domestically*, and is not employed at all *internationally*.[11]

What should a viable and robust special operations mobility capability look like? What is required to get the job done? To answer these questions, one must briefly examine some of the circumstances of the 2003 invasion of Iraq that witnessed what was arguably the greatest deployment and concentration of special operations forces in history.

One of the most critical considerations with respect to the deployment of each nation's Special Forces Task Forces (SF TF) was the ability of that SF TF to address its own mobility requirements. This requirement extended from the *strategic* need to deploy and redeploy into/from the theatre with the required men and equipment, to an in-theatre *tactical* mobility, be it ground (vehicles) or air (aviation.)[12]

Strategic lift is extremely expensive for any nation to acquire and to maintain, and it is this type of transport that is in chronically short supply among nations requiring a global or strategic reach for their militaries. Certainly, in times of a crisis that would generate the requirement for a coalition, each individual nation's lift capability would be fully utilized in moving its own forces to and from the fight. The commitment of an SF TF by a contributing nation, without a parallel commitment of the strategic lift to deploy/re-deploy, therefore had little value beyond being that of being a symbolic gesture.

Integral mobility in theatre, whether it is tactical or operational, was also a critical prerequisite to an effective SF contribution.[13] As with strategic lift, there were few nations capable of fielding sufficient operational and tactical lift to support their forces. The ability to deploy fixed-wing aircraft (i.e. MC-130 *Hercules*) with the specialized navigation and defensive suites, combined with an air-to-air refueling (AAR) capability, ensures that the national forces have the support they need for the missions for which they have been deployed. Reliance upon these resources from other coalition nations is an option, but it is not viable when one considers that national needs will be addressed only when they suit the agenda and priorities of another nation's armed forces.

Similarly, the possession of rotary-wing, medium-lift helicopters with the same specialized equipment, including an AAR capability, provides increased tactical mobility and flexibility for the execution of the SF mission. Taken altogether, the possession of sufficient strategic, operational, and tactical air mobility to support itself by a nation deploying an SF TF has the effect of putting that nation firmly into the top echelon of contributors, and on the list of preferred military coalition partners. Without such mobility, regardless of the quality of the men, an SF TF is of limited value in most coalition situations and *could* even be viewed as a liability.[14]

General concepts aside, what were the specific capabilities of some of our traditional allies that made their contributions so valuable? Not surprisingly, the Americans deployed what is arguably considered the 'gold standard' capability. The US provided the greatest support capability with AC-130 gunships, a number of C-130 variants each with a specific tactical or operational capability ranging from deep penetration with air-to-air refueling to psychological operations (Psyops) mission profiles, and an aviation inventory of medium-to-heavy lift H-47 *Chinook* helicopters, H-53 *Super Stallions*, and H-60 *Blackhawks*, each with specific, low-level navigation, self-defence, radar/FLIR, and/or air-to-air refueling capabilities.

The United Kingdom provided what could be considered a mid-range capability by virtue of a number of C-130s flown by specially trained crews and equipped with enhanced navigation and self-defence systems. The British also contributed a number of H-47 *Chinooks*, as well as some *Lynx* helicopters that were similarly equipped and capable.

DND photo PW2007-0009-31

Another shot of JTF 2 personnel on the move.

Michael Davis/Australian Department of Defence 20070722adf8246638 209

Australian commandos in training.

Last, but possibly of the greatest interest, the Australians deployed air and aviation mobility assets with their task force in what might be considered a baseline contribution or capability. The Australian SF was in the initial stages of developing its organic SF air and aviation capability at the time the Iraq crisis occurred. Thus, while they have a longer-term development plan that visualizes specially trained crews with uniquely configured aircraft assigned an SF role, the Australians were unable to deploy that capability for the Iraq campaign.

The Australians did, however, provide three standard configuration C-130s as a contribution to the SF air support fleet. While they were not SF-capable, they did provide a contribution to the operational airlift pool that, in turn, provided leverage for obtaining fixed-wing airlift support, where and when they needed it. Thus, even though the Australian SF air capability was in the early stages of its development, the deployment of basic resources in this campaign was seen as an effective way of pushing that development forward.

As with the *air* capability, the Australian SF *aviation* capability was just being developed at the time, and 3 x H-47 *Chinook* basic configuration airframes were deployed on this operation to further this development process, and to assist in securing an influential place for Australia in the coalition.

The key aspects of all of these three national mobility capabilities will now be itemized. First, each of these organizations brought with them all of the mobility capabilities they required. In no case were they dependent upon anyone else in the coalition for mobility support. They were able to deploy, maintain themselves, move about the battlefield, and to re-deploy with their own resources at the times and places of their choosing. Within the context of operations within an international coalition, the most likely scenario for Canada both now and in the future – the ability to arrive at the fight, to get the job done, and then to go home using one's own resources – differentiates the valued contributors from what might be considered the special operations 'posers.'[15]

The second key aspect is illustrated by the Australian example. The immediate expenditure of large amounts of funding and resources toward the dedication and specialization of aircraft and crews is not a prerequisite to the development of a fully-mobile force that garners significant value and influence within a coalition

Michael Davis/Australian department of Defence 20070722adf8246638_041

More Australian commandos honing their fighting skills.

context. The only *real* requirement is the establishment of a basic capability in these areas and the presence of a development program aimed at gradual improvement of those capabilities over time.

The Australian strategic capability to deploy and maintain itself in-theatre, combined with its nascent operational and tactical contributions to the special operations mobility pool, were sufficient to generate a significant amount of political influence and benefit. Regardless of whether one agrees with the rationale or the policies involved with the war in Iraq, no one can argue credibly that the limited Australian contribution to that conflict (Canada, even in denial, contributed close to the same volume, if not the same type of resources) garnered an impressive degree of cooperation from the United States in the pursuit of Australian political and policy objectives in the months and years that followed the Australian deployment.

Thus, it would appear that rather than aspiring to the American 'gold standard' of special operations mobility, and, quite probably, to living in a world of ongoing disappointment and frustration, Canada might reasonably pursue what could be considered the 'Australian option,' involving the acquisition of a basic mobility capability, and, thereafter, its development to the extent possible in terms of dedication and specialization. If this is the most viable option for Canada, the question then becomes whether the Canadian special operations mobility agenda is actually being advanced by the "Canada First" defence procurement initiatives.

"The C-17 can operate to and from relatively austere locations similar to the C-130 *Hercules*, and it has the strategic reach of an A-310 *Polaris*."

What We Are Getting

As mentioned at the beginning of this article, the "Canada First" procurement initiatives include, among other items, the acquisition of three joint-support ships, 16 medium-to-heavy-lift helicopters, 17 fixed-wing tactical transport aircraft, and four C-17 *Globemaster III* strategic transport aircraft. From the general strategic mobility perspective, the acquisition of the *Globemasters* is an excellent choice. The C-17 can operate to and from relatively austere locations similar to the C-130 *Hercules*, and it has the strategic reach of an A-310 *Polaris*. It can move almost four times as much cargo as a C-130, and 30 percent more than an A-310 at a cost that is one-fifth that of a C130 and four-fifths that of an A-310.[16] The acquisition of this capacity will provide a much needed increase in the strategic-lift capabilities of the Canadian Forces, allowing it to better cope with existing day-to-day demands for lift, and giving it a broader base from which to address 'surge' requirements brought about by the start-up or close-out of an overseas operation, or the advent of a crisis or disaster requiring a high-volume, short-notice reaction. It is important to note, for both this and for the other mobility capabilities under discussion, that the advantages being discussed here apply equally well to both domestic and international situations and circumstances.

Unlike other nations, such as the United Kingdom, France, or Germany, whose strategic-lift capabilities can be applied in international situations only, the capabilities that Canada is in the process of acquiring and of expanding upon can be applied both at home and abroad. Whether it is moving personnel and equipment or supplies from one coast to the other, or from anywhere in Canada to anywhere in the Arctic, the volume and speed at which the C-17s can accomplish these tasks represents a huge increase in capacity to respond to demands for mobility.

Yet another benefit that accrues from the C-17 purchase relates specifically to the fact that Canada's major allies use the same aircraft as the mainstay of their own strategic-lift capabilities. What this means for

DND photo CK2007-0456-37

A Canadian *Globemaster III* readies for flight.

Canadians is that there is an interoperability in both operations and maintenance of the capability that will reduce the overall operating costs of the Canadian capability and enhance its availability by reducing time lost through the occurrence of unserviceabilities abroad. The value of the C-17 purchase is even further enhanced by its ability to fit into any coalition strategic-lift capability as a recognized and interoperable asset that brings excellent value, and, therefore, a measure of influence to the coalition table.

The specific special operations advantages of the C-17 purchase are general in nature, and they are more along the lines of an increase in the overall capacity of the system to the extent that support for special operations missions will increase at a reduced cost to the rest of the CF mobility system. In terms of specific capability, the characteristics of the C-17 will, not surprisingly, permit a faster deployment of a larger special operations capability to a broader range of locales, both domestic and international.

The advantages of the upcoming purchase of 17 C-130J *Hercules* tactical transport aircraft are similar in nature to those of the C-17, but with a few subtle differences worth noting. In addition to generally increasing the tactical air mobility of the CF, and therefore increasing the likelihood of reliable support to special operations missions when necessary without trauma to the CF capability as a whole, the acquisition of this advanced *Hercules* variant would have the same advantages of interoperability and economy of operation that was discussed with respect to the C-17. Additionally however, the increase in mobility represented by the C-17 and C-130 at the strategic and tactical level within the CF in general (availability) opens up the possibility of the 'dedication' of several of these assets to the ongoing support of special operations in general. While the exact command and control and support specifics of these aircraft should they be dedicated to CANSOFCOM, is beyond the scope of this article, such an assignment would greatly facilitate the development of a higher degree of expertise in some advanced skill sets. These skill sets, once developed and nurtured within the CANSOFCOM environment, could be made available, not only to the special operations community, but to the national security capability as a whole on a priority basis.

As indicated earlier, the dedication of some of these aircraft to the special operations community would facilitate the development of the third component of a mobility capability: that of "specialization." The aircraft dedicated to the special operations community could undergo modification to facilitate an AAR capability, could be fitted with enhanced defensive suites, as well as low-level bad-weather navigation capabilities that would further increase the value of a Canadian contribution to any coalition. As with the other advantages, these specially modified aircraft *can* and *should* also be used domestically to further enhance Canadian sovereignty over its territories, no matter how remote the location or forbidding the weather conditions.

Nathan Hoskins/DVIDS 102246

Two new CH-47F *Chinook* helicopters.

Moving on to consideration of the CH-47F *Chinook* helicopters, the selection of this platform will, as it has with the C-17 and C-130J, serve to enhance interoperability with our allies, and to reduce the fleet operating costs for the Canadian taxpayer, while simultaneously increasing fleet utilization. And, as with the C-130J *Hercules*, in addition to 'availability,' there are also the options of 'dedication' and 'specialization' that would provide a more complex and sophisticated capability that could then be used broadly throughout the Canadian security infrastructure, both at home and abroad.

Lastly, there is the addition to the special operations capabilities that would be represented by the acquisition of the joint-support ships. Although at first glance, the utility of such vessels in a special operations context might not be entirely apparent, a closer examination of the capabilities embodied in these vessels will quickly make such benefits clearly visible. The best means of illustration is through comparison with some of Canada's allies, in this case, the Australians and the 'Kiwis' (New Zealanders). Both nations are developing a maritime capability that will permit sustained operations away from the homeland, but within their areas of interest at remote locations unsupportable by air assets or land bases. They are both developing ships that can deploy with and sustain the operations of moderate-sized force groupings with capabilities that include command and control, supply and maintenance, helicopter transport, and medical care.

Canada has a requirement for such a capability in support of both domestic and international operations. In the domestic context, the ability to quickly deploy one of the joint-support ships to support sovereignty operations of any sort in a remote Arctic, Pacific, or Atlantic coastal region of Canada would clearly demonstrate Canadian resolve to maintain control over the territory it has claimed. The long list of specified capabilities for the ships, including the navigation of first-year Arctic ice, will provide a robust and sustainable sovereignty presence anywhere on the three oceans bordering our nation. Indeed, the capability represented by the C-17 to quickly deploy large volumes of personnel and equipment, bolstered by the use of the C-130 and H-47 fleets to support operations in the area of interest, followed shortly thereafter by the arrival of a joint-support ship for the longer-term support of an ongoing operation, would represent possibly the strongest show of resolve possible in any circumstances short of developing a widespread and permanent military presence in the nation's northern regions.

With respect to specific applications in a special operations context, the use of such a ship would allow for the conduct of sustained low-profile operations in a littoral theatre of operations without the requirement for political negotiation, or the cost or security requirements associated with a land-based operation. Such a ship could easily form part of and support an existing Canadian naval commitment to the coalition of the moment, in addition to forming a floating base of operations for a substantial special operations capability.

Conclusion – Toward a Special Operations Mobility Capability

The common theme in all of the discussions undertaken in the preceding pages has been one of power projection. The question has been: how do the announced acquisitions under the "Canada First" Defence Procurement Program increase the ability of the Canadian government to project power, and how can these increases be best utilized as a force multiplier to further enhance the unique value and contributions of the special operations community in the pursuit of Canadian interests at home and abroad?

The opening paragraphs of this article included a description of the weakened or atrophied ability of the CF, DND, and the government of Canada to project their influence across the country and around the world, with the consequent reduction in our ability to influence domestic and international events in Canada's favour. It is a fact that that Canada has been in the position of having to stand in line for a market-driven and/or politicized commercial capability, or for going 'hat-in-hand' to allies for assistance to be provided on their terms

and in accordance with their policies, or just doing without and accepting the consequent limitations to our national goals and objectives.

The key ingredients to a mobility capability at the strategic, operational, and tactical levels were then examined. Specifically studied were those components that might be considered robust and sufficient to the extent that they would allow Canada to pursue its own national objectives both domestically or internationally, and in doing so, to maintain sovereignty over territories and polices, while at the same time providing contributions that have value and garner influence for the achievement of national goals and objectives in the international community.

> "Canada has a requirement for such a capability in support of both domestic and international operations."

Lastly examined were the multitude of ways in which the projected "Canada First" purchase of aircraft, helicopters, and ships will, in fact, enhance Canadian capabilities in all of these areas in general and within a special operations context in particular. It has become clear from the examination conducted that these acquisitions are essential to the effective support of our national objectives at home and abroad, and that the absence of these capabilities makes our policies somewhat hollow and lacking in credibility. It is also clear that they will further enhance the value and cost-effectiveness of the deployment of special operations capabilities, both domestically and internationally, simply by fulfilling the 'available' criteria. If the dedication and specialization criteria are pursued, there will be even greater benefits resulting from these purchases in both special operations capabilities and the support for Canadian goals and objectives at home and abroad.

Thus, the inescapable conclusion is that the capital acquisitions under the "Canada First" program are a boon for the Canadian Government, given their ability to improve power projection capabilities in the pursuit of Canada's domestic and international interests. The addition of these air and maritime platforms greatly enhances the value of the Canadian Forces in general, and of CANSOFCOM in particular, as instruments of Canadian power projection within a coalition context *internationally* or a sovereignty context *domestically*.

DND photo MF95S0856

JTF 2 members on patrol in Afghanistan.

NOTES

1. "Canada First" Defence Purchases – A Commitment to Canadians. NR-06.035, dated 29 June 2006.
2. Minister's Speech – The Canada First Defence Strategy: Excellence at Home and Leadership Abroad, Halifax, NS, 12 May 2008.
3. For the purposes of this article, Special Forces (SF) are defined as those forces specifically selected, trained, equipped, and tasked with a range of missions outside the spectrum of conventional military operations. Special Operations Forces (SOF) are defined as those forces selected, trained, and equipped for a range of tasks, some of which exist outside the spectrum of conventional military operations. SF are traditionally considered "Tier One" assets capable of the most difficult of these specialized tasks. SOF are often described as "Tier Two or Tier Three" assets, with capabilities greater than conventional military units and operating in support of SF and/or independently on some specialized tasks. For a more detailed discussion of the SF vs. SOF and the Tier rating scale, see Bernard J. Brister, Canadian Special Operations Forces: A Blueprint for the Future, in Casting Light on the Shadows: Canadian Perspectives on Special Operations Forces, Colonel Bernd Horn and Major Tony Balasevicius (eds.), Kingston, ON: Canadian Defence Academy Press, 2007), pp. 285-300. Definitions adapted from Thomas K. Adams, *US Special Operations Forces in Action: The Challenge of Unconventional Warfare* (London: Frank Cass Publishers, 1998), pp. xxiv, xxv, and 5-7.
4. 3350-1(COS J3) SOF Airlift Requirements, dated 22 April 2003. Released under AIA A0189088.
5. SOF Airlift Requirement, dated 20 May 2004. Released under AIA A0189087.
6. Canada had to resort to allied or commercial airlift at the timing and discretion of other governments or the availability of the marketplace no fewer than 222 times between January 1999 and January 2002. Briefing to the Minister of National Defence, 11 April 2003. Released under AIA A0189089.
7. *Ibid.*
8. Both companies are either directly owned by or significantly controlled by their home governments. Canada. *A Role of Pride and Influence in the World: Canada's International Policy Statement.* (Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade, 2005): p. 20. See also Canada. *Securing and Open Society: Canada's National Security Policy.* (Ottawa: Privy Council Office, 2004): pp. 21, 47. The two largest companies for the provision of commercial airlift are located in Russia and the Ukraine. See also Briefing to the Minister of National Defence, dated 11 April 2003. Released under AIA A0189089.
9. 3030-1 (CANSOFCOM) Transfer of OpCom 427 SOAS, dated 10 April 2006. Released under AIA A0189081.
10. 3030-2-4(A3 Tac Avn) Working Group Report dated 27 May 2004. Released under AIA A0189085.
11. *Ibid.*
12. Interview with Senior British SAS Officer, 25 April 2003.
13. Interview with Senior Australian SAS Officer, 27 March 2003.
14. These assets, along with their highly trained crews, will also generate an increase in a nation's strategic reach and therefore influence that will pay significant if subtle benefits on the political and diplomatic fronts as well. The ability to project power quickly in support of allies, large or small, close to home or far away, generates a tremendous amount of appreciation/cooperation. Interview with Senior Australian SAS Officer, 27 March 2003.
15. Coalition partners frequently contribute resources with minimal capabilities simply to get political credit for participation. In other instances, they use the deployment to obtain valuable equipment and experience/capabilities from their more capable allies. Although it is politically expedient to accept all contributions to a coalition, national elements that deploy with limited capabilities are a burden to a coalition and they garner little if any influence.
16. Briefing to the Minister of National Defence, 11 April 2003. Released under AIA A0189089.

DND photo AR2008-Z132-02 by Simon Duchesne

Library and Archives Canada 1983-38-2

Canadians at the Battle of Paardeberg, February 1900, by Arthur H. Hider.

EFFECTIVE LEADERSHIP IN COUNTER-INSURGENCY: THE NORTH-WEST MOUNTED POLICE IN SOUTH AFRICA, 1899-1902

by Kenneth Grad

Thus it may be known that the leader of armies is the arbiter of the people's fate, the man on whom it depends whether the nation shall be in peace or in peril.

– *Sun Tzu,* The Art of War[1]

Introduction

The Chief of Defence Staff (CDS) Report entitled *A Time for Transformation,* published in 2003, stresses the need for the Canadian Forces (CF) to adapt to the changing nature of modern warfare. As it states:

> We are moving from an age of achieving military objectives through massed, heavy, ponderous forces, to an age of applying lethal force as precisely as possible through the use of nimble, mobile, and smarter forces. At the dawn of the information age, it is already clear that the scalpel is better than the bludgeon, quality is more important than quantity, fast is better than slow, and lethality is more important than tonnage.[2]

A clear trend has emerged in military literature focusing upon leadership for the 'modern' battlefield. This new battlefield is characterized by, among other things, the absence of an identifiable front, a polymorphous enemy, and the lack of a clear, decisive moment of victory. This necessitates strong leadership to maintain unit cohesion and morale under demanding circumstances. Lacking strong leadership, confidence and cohesion are easily undermined, resulting in a reduction of combat efficacy.

Kenneth Grad *is an MA candidate in History at Queen's University in Kingston, Ontario. He graduated with a BA in History and Economics from the University of Toronto with High Distinction in 2006.*

There is, however, nothing novel about counter-insurgency warfare. Indeed, the strategy has been employed regularly from ancient times to the present day. Guerrilla warfare is a tactic whereby a smaller army may use its greater mobility to effectively counter a larger enemy. It is important to note that the dichotomy between *traditional* warfare and *guerrilla* warfare is not mutually exclusive. Even most 'formal' wars involve some element of irregular combat. The attributes required of the new leader articulated by the CDS are therefore quite similar to those of the traditional leader, even if guerrilla warfare "...is more commonplace than ever before."[3]

What follows is a case study of North-West Mounted Police (NWMP) participation in the South African War (Boer War), 1899-1902. It will posit that effective leadership was the principal cause of NWMP success on the South African stage. The primary relevance of this study is the very 'modern' nature of warfare encountered by the NWMP, despite the obvious fact that this war took place over 100 years ago. Competent leadership was an integral factor enabling the NWMP to efficaciously fulfill its assigned task of counter-insurgency. Thus, there is much to learn from this historical precedent, particularly if one takes into account Doctor Allan English's contention that "...there are potentially serious shortcomings in leadership in the CF."[4] The bulk of the Mounted Police contribution took place within two units, the Canadian Mounted Rifles (CMR), and Lord Strathcona's Horse (LSH). The role of the NWMP in both units was to counter the guerrilla operations used by the South Africans to frustrate the larger, slower British army throughout the early stages of the war. Both the CMR and LSH, led primarily by NWMP officers, achieved a great amount of success and received many accolades for their efforts. The importance of the leadership that NWMP officers brought to these units cannot be understated. By exhibiting the necessary requirements of successful leadership in counter-insurgency, NWMP officers thereby ensured their units' success.

The Role of Leadership

Capable leadership is an essential precondition for the success of any organization, and the military is no different. Confidence in leadership is necessary for the maintenance of morale and unit cohesion, which are integral contributors to combat effectiveness. Cohesion can be subdivided into horizontal and vertical components: whereas horizontal cohesion refers to the relationship between members of the unit, vertical cohesion denotes the relationship between the unit and its leader. While cohesion at both levels is important, the primary factor that distinguishes cohesive, successful units from mediocre ones is the adequacy of leadership.[5] Since "...in combat it is the leader more than anyone else who can spell the difference between certain death and the rush of victory," if the leader's competence is impugned, unit members will be reluctant to submit their lives to his or her authority, therefore shattering vertical cohesion.[6] Given that cohesion is an important contributor to morale, *lack* of vertical cohesion will undermine confidence in the unit as a whole by decreasing the likelihood of success in combat.

Maintaining high morale is especially important in counter-insurgency operations, where the confidence of a unit is extremely vulnerable. As the US Army discovered in Vietnam, the non-territorial nature of

A bivouac on Bloemfontein Common.

counter-insurgency operations can effectively deny the tangible, short-term goals that boost morale.[7] Small war, furthermore, is characterized by uncertainty. It is nearly impossible to predict when and where the enemy will strike. Uncertainty is always more stressful than certainty, even if the latter involves a less desirable outcome.[8] Under stressful conditions, morale will quickly deteriorate in the absence of adequate leadership. Indeed, "...bad leadership, especially at the officer level, appears to assure that military units will often not retain unit cohesion under relatively mild battle stress."[9] Strong leadership is additionally vital to a productive unit by minimizing operational stress casualties, which are especially prevalent in an environment characterized by bad leadership and lack of unit cohesion.[10] Psychologist Rick Campise *et al.* thus find that good leadership offers significant protection from combat stress.[11] In sum, the axiom that "...a unit is only as good as its leader," contains a large element of truth. In the absence of competent leadership, poor military performance is virtually guaranteed.

"Maintaining high morale is especially important in counter-insurgency operations, where the confidence of a unit is extremely vulnerable."

An Analytical Framework

The analytical approach employed in this study borrows from the Canadian Forces Leadership Institute (CFLI) manual entitled *Leadership in the CF: Conceptual Foundations*, published in 2005. This model operates under the assumption that leaders possess two main bases from which to draw their social power: position and personal. *Position* power "...reflects the attributes of an appointment or rank within a larger social structure of authority or power," while *personal* power "...reflects the socially valued or useful qualities of the individual."[12] So, whereas position power is conferred by others, personal power "...is earned entirely by individual effort and adaptive learning, and therefore is highly portable."[13] Three separate sub-classes of power compose personal power: *expert*, *referent*, and *connection*. Expert and referent power are particularly relevant to the stressful nature of counter-insurgency combat,[14] the former being defined as: "The capacity to provide others with needed knowledge or advice," deriving "...from unique knowledge, skill, or experience." Referent power, meanwhile, is defined as:

> ...the capacity to provide another with feelings of personal acceptance, approval, efficacy, or worth. Referent power is generally based on the respect and esteem of followers for a leader. It may also derive from followers' identification with and desire to emulate a leader. Qualities that increase referent power include friendliness and likeability, concern for and loyalty to others, courage, authenticity, integrity, and other forms of selfless and benevolent behaviour.[15]

As we shall see, NWMP officers in South Africa possessed high amounts of expert and referent power, attributing largely to their overall success.

While officers inevitably rely on both position and personal power, this study argues that, in the military, personal power is of much greater importance to leader power than position. Put simply, soldiers will obey orders if they have confidence in and respect for their leader; they may not follow an officer merely because he or she is their superior. In fact, "self-serving and punitive leaders can generate networks of resentment that function to unite soldiers against their leaders."[16] Meaningless discipline destroys the trust between soldier and leader, causing a reduction in combat effectiveness.[17] In addition, the value of personal power increases inversely to the size of the unit involved. The more contact the unit has with its leader, the more important personal power becomes, as the officer's actions are continually on display. This gives personal power an exaggerated importance in small unit combat characteristic of counter-insurgency. Thus, examining the failure of the US Army in Vietnam, military historians Richard A. Gabriel and Paul L. Savage found that position power was not enough to motivate soldiers in counter-guerrilla warfare. Rather, "the military officer...must be perceived as sharing burdens of risk and death at least equal to and preferably exceeding the risks and burdens of his men."[18] This principle is often exhibited by the Israeli Defense Forces (IDF) and typically is seen as a reason for its success.[19] As the former Israeli Chief of Defence elucidated the value of such leadership:

> In achieving maximum efficiency and maximum results in these actions, in improving fighting methods and means, and in keeping losses to a minimum is immeasurable. I believe that the fact that our senior commanders go with their men where the danger is, is first and foremost an expression of a certain moral level and quality of humanity...Our commanders consider it a great personal responsibility to be with their men at the place where the mission is to be carried out, the place where they can have the maximum personal influence on the outcome.[20]

Shalit affirms this sentiment by positing that the leader-first approach is not only optimal in 'modern' warfare, but it is also the style most approved by soldiers.[21]

NWMP officers in the Boer War evidenced leadership methods high in personal power. Bolstered by personal power, they were able to maintain morale and unit cohesion in the forces under NWMP command, and to facilitate overall combat effectiveness.

Library and Archives Canada C-017611

Enter the NWMP

The first months of the Boer War, in late 1899, presaged NWMP involvement. Successive Imperial setbacks culminated in "Black Week," a series of devastating losses during the week of December 9-15 1899 that galvanized the British War Office.[22] The lesson of these defeats was clear:

> The South African fighting had demonstrated the superiority of the Boer commando's tactics, with their hit-and-run attacks, and the endurance of their veldt ponies...If the war was to be won, the Boers had to be fought by rugged outdoorsmen who could ride, shoot, and find cover in the rough country.[23]

British and Canadian authorities soon realized that in the North West Mounted Police, they had at their disposal a force with the skills required to combat Boer guerrilla warfare.

In 1899, the NWMP was a police force in name only. While policing may have been its ostensible purpose, in reality the NWMP was a paramilitary organization, and NWMP officers were well-versed in military tactics. The specific nature of NWMP combat experience gave officers an invaluable source of expert power in South Africa. The NWMP was regularly involved in small-unit combat in its paramilitary duties, and thus, it had tactical experience in the counter-insurgency required during the Boer War. The "Almighty Voice Affair" was indicative of this experience. Almighty Voice, a Cree Aboriginal, murdered an NWMP sergeant in 1895 near the South Saskatchewan River. As a consequence, a small contingent of policemen was dispatched, encountering guerrilla combat with a band of One Arrow Cree in an attempt to capture Almighty Voice. After a lengthy pursuit and several unsuccessful skirmishes, during which the NWMP sustained four fatalities, by 1897 the mounted police managed to defeat Almighty Voice and his accomplices with the aid of cannon fire.[24] In addition to such smaller-scale conflicts, several of the NWMP officers who deployed to South Africa were veterans of the North-West Rebellion, which provided them with further useful experience in counter-insurgency operations.

As a result of the NWMP's particularized skill-set, the British and Canadian governments confidently drew upon the manpower and experience of the NWMP when composing the Canadian Mounted Rifles and the Lord Strathcona's Horse. An analysis of each of these units will help discern the paramount nature of NWMP leadership during guerrilla operations conducted upon the South African veldt.

Canadian War Museum PA-113042

The Canadian Mounted Rifles

The Canadian government handed over responsibility for the CMR to the NWMP, which carried out all aspects of organization and recruitment of the 352-man battalion.[25] The most prominent NWMP contribution was in staffing the new unit. Thirteen of the CMR's 19 officers came directly from the NWMP, including all the key appointments.[26] The initial commander was Laurence Herchmer, at the time Commissioner of the NWMP. However, Herchmer encountered health problems early in his tour of duty, and T.D.B. Evans, a veteran of the North-West Rebellion, replaced him.[27] While the official reason for his displacement was illness, as Miller stresses: "Herchmer had never been a popular man... he could be a bit of a tyrant." When he recovered from his illness in May and attempted to resume control of the CMR, a group of officers petitioned the War Office that Herchmer, even if medically fit, was "...too severe and harsh to command."[28] Accordingly, the British sent him home on 19 May 1900. Herchmer's reliance upon position power at the expense of personal power led to his alienation from his soldiers and his subsequent dismissal. "Some felt Herchmer was so unpopular with his men that some of them might shoot him."[29] The heads of the CMR's two squadrons, C and D, were both NWMP superintendents – Joseph Howe and G.E. Sanders.[30] And several other prominent officers were current or retired members of the police force.[31] In sum, while not NWMP in name, the Canadian Mounted Rifles was simply an extension of the mounted police. A substantial portion of the CMR's men were either active or former members of the NWMP, including nearly all of its officers.

Library and Archives Canada - PO3875 002 1

General Edward Hutton.

The CMR arrived in Cape Town as part of the Second Contingent on 26 February 1900, at a pivotal point in the war.[32] The unit soon had a positive impact upon events that would take place on the South African veldt. Leadership proved decisive, as NWMP officers time and again exhibited personal power to effectively lead those under their command. Efficacious leadership was evident on the three major campaigns undertaken by the CMR: on Lord Frederick Roberts' march from Bloemfontein to Pretoria, on patrol in the Transvaal after the fall of Pretoria, and during events surrounding the Battle of Liliefontein. NWMP officers exemplified outstanding leadership ability during these campaigns in South Africa, inspiring the bravery and sacrifice of their men.

> "The first months of the Boer War, in late 1899, presaged NWMP involvement."

The first major campaign undertaken by the CMR was as part of the drive to Pretoria, the capital of Boer-controlled Transvaal. The Mounted Rifles, under the overall command of Edward Hutton, a British general, formed the advance guard of Roberts' main column.[33] General Hutton, like Herchmer, also exhibited many of the attributes unbecoming of a leader in counter-insurgency operations, and hence offers a useful counterpoint to the successful leadership of the NWMP. Specifically, his reliance on position power at the expense of personal power led to Hutton's alienation from his subordinates. CMR officers and men "...simply resented the general's peremptory, intemperate, and insensitive manner, and felt that he lacked judgment and tact."[34] In the event, the British War Office transferred Hutton in the fall of 1900. In the meantime, since CMR officers at lower levels of command shared their subordinates' distaste for Hutton and his coercive style of leadership, this likely left vertical cohesion at the small unit level unaffected. An example of this, which occurred on 4 May 1900, is indicative. Under the command of Captain A.C. Macdonell (later Lieutenant-General Sir Archibald Cameron "Batty Mac" Macdonell, KCB, CMG, DSO), a group of 80 men embarked on a successful pre-dawn raid into Boer territory. Despite having been in the saddle for 15 hours, they succeeded in cutting the railway and telegraph line along the Boer line of retreat, before returning to camp by the next morning.[35] This raid was extremely significant: the CMR had performed exactly what they had been called upon to accomplish – a swift, efficacious example of counter-insurgency operations. The raid earned a Mention in Despatches, and Macdonell's service later earned him a Distinguished Service Order (DSO).[36]

Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians) Society

Archibald 'Batty Mac' Macdonell.

When at Klipriversberg Ridge, the Boers made a stand in defence of Johannesburg, Lord Roberts again gave the Canadians a significant role. A CMR-led excursion seized and cleared some *kopjes* (rocky outcrops) in advance of the main force of the Imperial army, achieving their goal under heavy fire. Corporal R.C.H. Stevens and Private J.W. Gray, both of the NWMP, received wounds in the action.[37] The CMR then held the position overnight and into the next morning, while repeatedly fired upon by Boer troops fifteen hundred yards away.[38] Although the CMR did not participate in Pretoria's capture on 5 June 1900, the contribution of the CMR did not go unnoticed. As Miller explains: "By the time Canada's mounted units reached Pretoria they had become seasoned warriors, and contrary to their fondest expectations, too valuable to be released from service before their time had expired."[39]

"Following Pretoria's capture, set-piece battles had effectively ended."

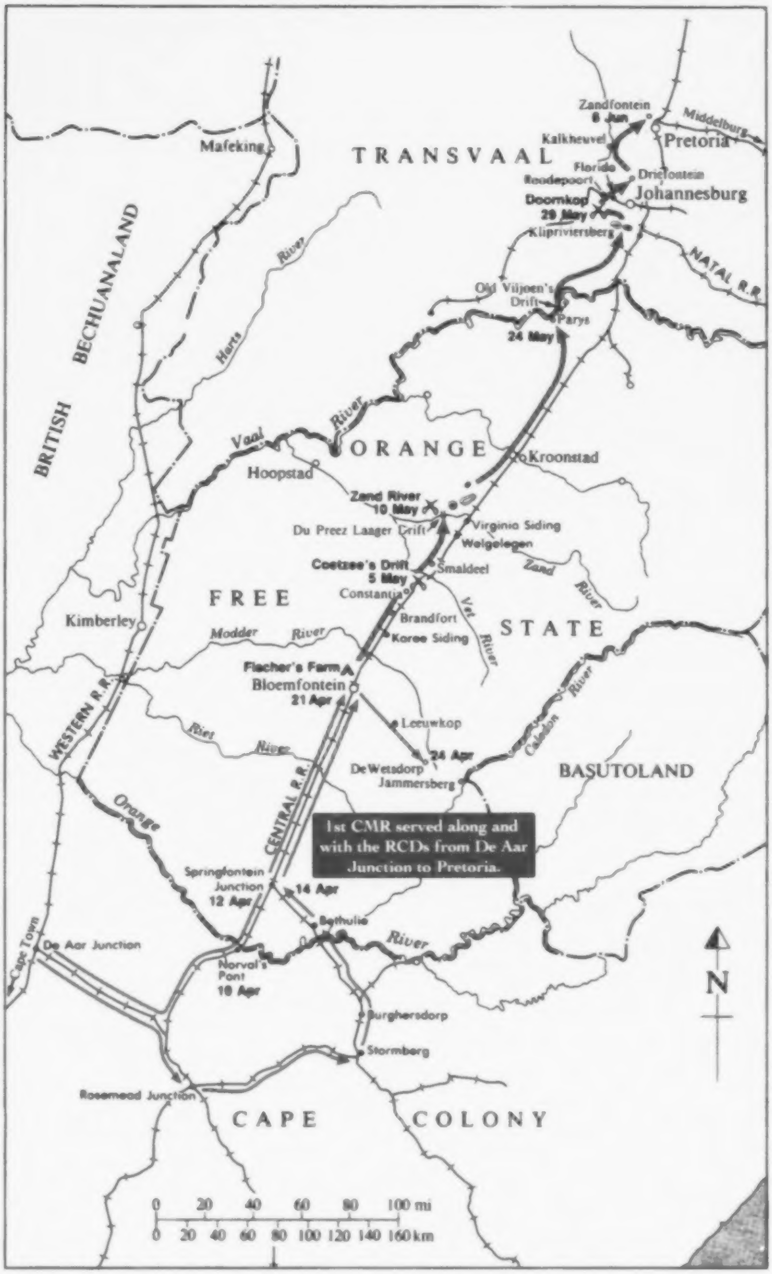
Following Pretoria's capture, set-piece battles had effectively ended. The war was now exclusively a guerrilla conflict in which the Canadian mounted units were involved in counter-insurgency operations. Under these conditions, mounted troops were in greater demand than ever, as Imperial tactics relied upon the use of soldiers on horseback to force Boer commandos up against blockhouses where infantry could then annihilate them. As a consequence, Roberts relied heavily upon his mounted battalions as he pursued Boer general Christiaan de Wet, and the CMR concentrated on outpost, escort, search, and reconnaissance duties. This was often dangerous and difficult work. At Nooitgedacht on 5 September, the CMR fought its way out of a desperate situation that had been the result of a surprise Boer offensive.[40] Lord Roberts especially commended the Mounted Rifles for their bravery, singling out Major Sanders, "...[for] his command and coolness."[41] Notwithstanding a shell lodged in his back, Sanders helped to extricate his men from their perilous position, and he later received a DSO for heroism.[42] As for T.D.B. Evans, the evidence strongly suggests that his expert power derived from experience in the North-West Rebellion served him well on campaign. Indeed, he "...was ever ready to send his scouts out by day or night to locate *laagers* [enclosed encampments], provide early warning, or to ambush unwary Boers."[43] In the early morning of 11 October, Evans led 200 Mounted Rifles to victory at Bankfontein, outmanoeuvering a much larger Boer force.[44] Continually performing beyond expectations, the CMR had solidified its reputation as an effective unit.

The CMR had a salient role in two final clashes. The first was a disastrous raid, ordered by Major-General Horace Smith Dorrien, who had replaced Hutton in command.[45] On 1 November, Dorrien's force moved south toward the Komati River under Major Sanders, who, despite his injuries at Nooitgedacht, had returned and was now leading the advanced guard of Mounted Rifles. When the guide took a wrong turn, the unit encountered a Boer contingent and had to carefully retreat under heavy fire. The precarious situation rapidly deteriorated, however, when a Boer sniper shot the horse out from under Corporal Joseph Schell, injuring Schell's ankle in the process. Sanders immediately came to the rescue, and a sniper's bullet struck his horse as well, throwing Sanders to the ground. Lieutenant T.W. Chalmers died in an attempt to save Major Sanders, his commanding officer, before a British counter-attack finally brought the two men to safety.[46] Owing to such heroism, the unit emerged from this encounter largely intact.

The subsequent Battle of Liliefontein five days later redeemed the disastrous events of 1 November. Smith-Dorrien decided to take the initiative yet again, utilizing CMR units in a renewed offensive. As Boer forces attempted to counterattack, in a "spectacular display of horsemanship," 35 Mounted Rifles beat a much larger number of Boer horsemen to a strategic ridge, occupying it "...to the delight of British forces" who could then fire upon the Boers located below.[47] The CMR held the ridge until reinforcements arrived, at which point, it joined up with the main force, holding off the few attacking Boers that remained.[48] The CMR continued to prove itself effective in counter-insurgency manoeuvres.

MOVEMENT OF THE ROYAL CANADIAN DRAGOONS AND 1ST CANADIAN MOUNTED RIFLES

9 APRIL – 6 JUNE 1900



Exemplary leadership is ubiquitous in all accounts of CMR participation in South Africa. Given their prior experience in the Canadian northwest, the competency of NWMP officers in these counter-insurgency operations strongly suggests that expert power was a strong contributing factor to successful leadership in the Boer War. Moreover, CMR officers consistently demonstrated referent power. They shared the risks of their men: the heroism displayed by Major Sanders and Captain Macdonell is emblematic of this type of leadership. T.W. Chalmers, who gave his life in an attempt to save Sanders, his commanding officer, gives a good idea of the type of referent power CMR officers held over their subordinates. Sanders's earlier heroism on behalf of his own men at Nooitgedacht inspired Chalmers to likewise risk his own life to save his superior officer. A contrast to the personal power exhibited by officers of the NWMP emerges from the examples of Laurence Herchmer and Edward Hutton. Both attempted to utilize position power and coercion at the expense of personal power, and both alienated those under their command. NWMP officers were constantly active at the head of their troops, exhibiting astounding courage and setting a positive example for their men to emulate. The NWMP officers of the CMR thus cultivated the trust *in* and respect *for* their leaders necessary for success in combat.

Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians) Society 170352

Lord Strathcona.

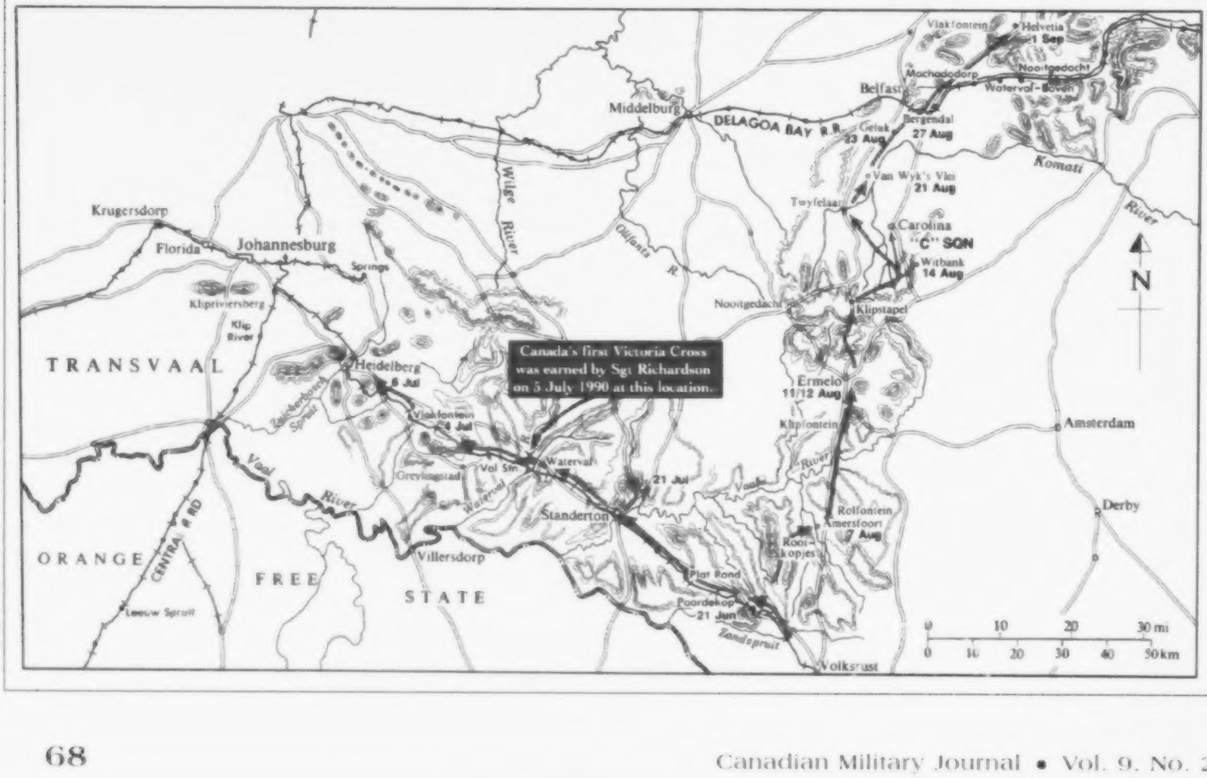
Lord Strathcona's Horse

Born in Scotland, Donald Smith, the future Baron Strathcona, worked his way up from being a fur trader in the Hudson's Bay Company to its Chief Executive Officer before returning to the United Kingdom as Canada's High Commissioner in 1896. His Canadian experience left him with a high opinion of the NWMP. Concerned by early British losses during the Boer War, Smith offered to fund a 500-man cavalry unit composed entirely of western Canadian horsemen.[49] He appointed Samuel Benfield Steele, a Superintendent in the Mounted Police, as commander of the new force.[50] Steele had been an officer in the NWMP since its inception, and he was a veteran of the North-West Rebellion. The NWMP had an integral role in staffing Strathcona's regiment. Ten of the 29 officers were policemen, including most of the key appointments.[51] A majority of the NCOs were also active or former members of the Force.[52] The mounted police held the essential positions of command in the regiment, a contribution that would be decisive in South Africa.

Following their arrival in South Africa on 10 April 1900, Strathcona's men swiftly earned a reputation as a fierce combat regiment, participating in two important campaigns: first, with General Redvers Buller's Natal Field Force, and second, in a guerrilla campaign against Boer General de Wet. NWMP leadership was efficacious during both endeavours.

MOVEMENT OF THE STRATCONA'S HORSE

20 JUNE – 1 SEPTEMBER 1900



Map by D2K McGill-Queen's University Press

General Buller's division utilized the Strathconas to great effect. From the moment of its arrival, the LSH was involved in "almost continuous" action with Boer rearguards.[53] Sergeant A.H. Richardson of the NWMP earned the Victoria Cross, the British Empire's highest award for valour, during one such encounter. Richardson exemplified bravery and sacrifice on behalf of his men necessary for setting a positive example and building trust – thereby cultivating personal power. As the *London Gazette* described his gallant action:

> ...on the 5th July, 1900, at Wolve Sprait, about fifteen miles north of Standerton, a party of Lord Strathcona's Corps, only thirty-eight in number, came into contact and was engaged at close quarters, with a force of eighty of the enemy. When the order to retire had been given, Sergeant Richardson rode back under a very heavy cross-fire and picked up a trooper whose horse had been shot and who was wounded in two places, and rode with him out of fire. At the time when this act of gallantry was performed Sergeant Richardson was within 300 yards of the enemy, and was himself riding a wounded horse.[54]

"General Buller's division utilized the Strathconas to great effect."

Richardson was the first Canadian to be awarded a VC in the Boer War, and one of only four awarded to Canadians during the conflict.[55] At One Tree Hill, on 11 July, it was Steele's turn to exhibit courage – while simultaneously putting his counter-insurgency experience to good use. Steele used guerrilla tactics typified by the Boers against the South Africans themselves; ordering a small group of his men to dismount, Steele then led them undetected towards an enemy position, where his men caught the Boers off-guard, opening fire and scattering their opponents while inflicting a number of casualties in the process.[56] A further raid on 10 September, this time at Spitzkop, earned Steele and Belcher high praise from General Buller. In what the British General characterized as a "dashing and capable" attack, the NWMP officers led a joint charge of Strathconas across several ridges, driving the South Africans back and capturing vital supplies.[57]

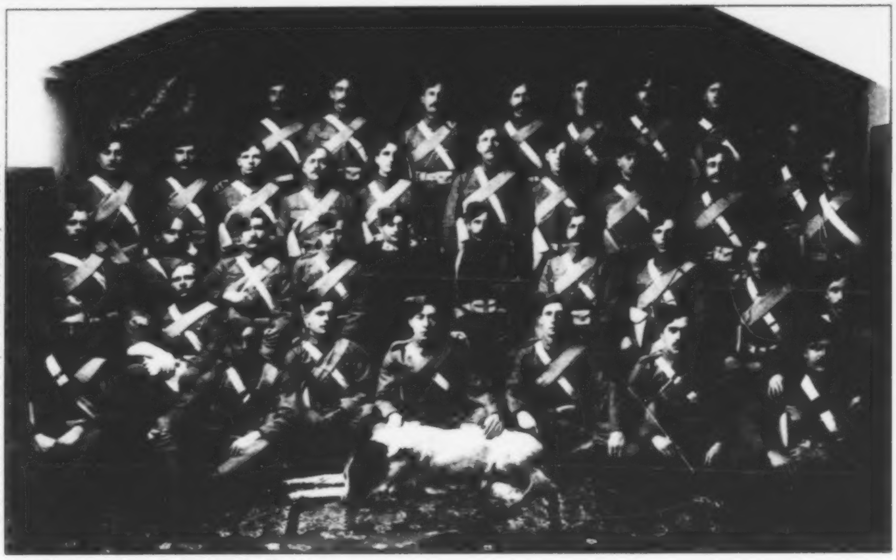
Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians) Society

Arthur Herbert Lindsay Richardson, VC.

Following the break-up of Buller's column, the Strathconas were transferred to the pursuit of Boer General de Wet in the southwestern Transvaal and the southeastern Orange Free State. De Wet remained an elusive target. He relied heavily upon guerrilla tactics, and, in so doing, increased the worth of mounted troops. Hence, after spending only one day resting in Pretoria, the LSH received orders to embark upon a new campaign, under the overall leadership of General Charles Knox.[58]

On the morning of 3 December 1900, the LSH participated in its first main clash, at Good Hope farm. In an "...effective, coordinated operation," Steele and his men led a multi-phased assault on the farm, in spite of stiff resistance. During the offensive, NWMP Inspector Belcher once again displayed bravery, leading a dash to occupy the farm, while Major Arthur Jarvis, also of the NWMP – and later awarded a CMG for his service – cleared and occupied the surrounding *kopjes*.[59] De Wet, unfortunately, got away. In the weeks that followed, Steele, often far in advance of the main column, repeatedly created opportunities to capture the Boer general:

> In their hot pursuit of the Boers the Strathconas often ran far ahead of their supply wagons, having to camp without food and blankets. Steele was in the saddle from dawn to dark, showing the stamina of a man half his age.[60]



Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians) Society 1-1A003-5

Members of Lord Strathcona's Horse.

However, Knox's hesitation consistently squandered opportunities to trap de Wet.[61] Steele, nonetheless, did seize a final opportunity to demonstrate the efficacy of his unit. When Knox decided to give up his quest in early January, de Wet proceeded to hound Knox's withdrawal, and "the hunter became the hunted."[62] Steele utilized the situation to his advantage by turning and striking the Boers: first, by luring a group of Boer horsemen into an ambush on 6 January, and then on 8 January at Vet River.

> "...[he] took charge of the operation....at one point, just before crossing the bridge, Steele's support troops, under heavy pressure from the Boers' persistent rifles, dismounted to return fire. Steele, however, refused to permit the delay and ordered the supports forward. 'They dashed over the bridge, all officers retiring last to encourage their men'...The Strathcona's Horse's skilful work meant that the rearguard survived unscathed...More remarkable still, the Strathcona's Horse reported no casualties.[63]

The Vet River action was the last conflict in the Strathconas' tour of duty in South Africa. The officers and men of LSH had accomplished much, and had demonstrated competency in counter-insurgency combat.

During its time on the veldt, the LSH participated in two important campaigns, distinguishing itself in each. Several NWMP officers, including A.H. Richardson, Robert Belcher, Arthur Jarvis, and, of course, Sam Steele, received commendations for their efforts.[64] The Canadian militia promoted Steele to the rank of brevet colonel for his service with the LSH.[65] Steele and his subordinate officers made concrete the ideal of effective leadership in guerrilla warfare, utilizing a high degree of personal power. As veterans of NWMP operations, many of the officers of the LSH brought useful experience with them to the veldt, which probably gave them vital expert power. Steele's actions in particular imply that he used his unique abilities as an NWMP officer to the Strathconas' advantage. On several occasions, he inflicted casualties upon the South Africans with actions resembling those of the Boers themselves, specifically, by employing small groups of men, and by using swift manoeuvres that caught the Boers off guard.

We should also attribute to the officers of LSH an incredible amount of referent power, deriving from the leader-first approach, exemplified particularly by Steele. A willingness to put their lives on the line permeated the entire officer corps of the unit. A.H. Richardson modeled this altruistic attitude, and Richardson's heroism earned him a well-deserved VC. Steele's highly active leadership style, moreover,

Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians) Society

General Sam Steele.

has been shown to be most appropriate for building cohesion and for boosting morale in counter-insurgency operations. In guerrilla combat, "...action strengthens trust in a self-fulfilling fashion; action will maintain members' confidence that the team is able to manage uncertainty, risk, and vulnerability."[66] Further, Steele's tendency to push far ahead of supply lines is similar to IDF operations during the Six Day War.

> "... [when], in order to maintain initiative, column commanders whether of task force or companies – indeed all officers – were always well forward in their columns, farther forward than is usually recommended in conventional military schools.[67]

In addition, Steele and Belcher periodically helped set an example of coolness by lighting up their pipes during battle, exerting a calming influence upon their men.[68] Cumulatively, then, Steele and his officers exemplified the characteristics necessary for competent leadership during counter-insurgency, accounting for much of the LSH's success.

Such success was plainly evident to the British elite. As special recognition for their efforts, Edward VII issued the South African War medals to Lord Strathcona's Horse personally, and the Canadians also met Lord and Lady Strathcona for the first time and received their gratitude."[69] Additionally, the Crown bestowed the prefix "Royal" upon the NWMP, specifically on account of their service with Lord Strathcona's Horse. The contribution of NWMP leadership to this unit clearly did not go unnoticed at the time, and with good reason.

Conclusion

The nature of contemporary warfare in the Middle East, namely counter-insurgency, has given rise to a focus upon the skills necessary for fighting a 'modern' war. The importance of leadership has encouraged the Canadian Forces to pay particular attention to the leadership qualities integral to success in modern warfare; specifically, the ability "...to secure the commitment of subordinates and to influence peers, superiors, and people in general," through "...[the] qualities associated with personal power – competence, personal dedication, integrity, respect and concern for others, and similar characteristics that, over time, help to create a trust relationship."[70] The recent publication by the CFLI of two leadership manuals, one regarding leadership doctrine, and one based upon conceptual foundations, certainly attests to the importance given by the CF to effective leadership. 'Modern' war, however, is synonymous with small war, at least, according to the following definition employed by the CDS: "Applying lethal force as precisely as possible through the use of nimble, mobile, and smarter forces."[71] The prevalence of guerrilla combat and counter-insurgency throughout the history of warfare underscores the importance of learning from past mistakes.

Competent leadership was a primary reason for the enormous success enjoyed by NWMP-led units in South Africa, namely, the Canadian Mounted Rifles and the Lord Strathcona's Horse. By utilizing personal power, NWMP officers commanded the trust and loyalty of their men. The officers of the LSH and the CMR continually displayed two important components of personal power vital to small unit combat: expert and referent power. The expert power possessed by NWMP officers in South Africa derived from their unique experience in the counter-insurgency operations typical of paramilitary duties in the Canadian Northwest. In addition, several NWMP officers in South Africa were veterans of the North-West Rebellion, a war characterized in part by guerrilla combat, which was analogous to their experience during the Boer War. NWMP competency in performing counter-insurgency operations while on the South African veldt strongly suggests that their experience from the Canadian prairies was invaluable to NWMP officers during the Boer War. Referent power, moreover, also proved decisive in maintaining the cohesion and morale necessary for effective

Canadian War Museum PA 173037

combat. Several NWMP officers received commendations for their bravery, and the courage exhibited by those in charge undoubtedly had a salutary effect upon the morale and comportment of their men.

As noted historian John Keegan writes, "...those who impose risk must be seen to share it."[72] By sharing in the risks of their subordinates, NWMP officers buttressed cohesion and morale among their men, which are vulnerable in counter-insurgency warfare. In doing so, they ensured the effectiveness of those units under their command. The prefix 'Royal,' still in use today, serves as a reminder of the NWMP contribution to the Boer War. We should not forget the successful leadership it represents, and the lessons we can draw from this example to ensure capable leadership upon the modern battlefield.

"In addition, Steele and Belcher periodically helped set an example of coolness by lighting up their pipes after battle, exerting a calming influence upon their men."

CMJ

NOTES

1. Sun Tzu. *Sun Tzu on the Art of War*, trans. Lionel Giles. *China the Beautiful*. Accessed 28 February, 2007. <http://www.chinapage.com/sunzi-e.html>.
2. Department of National Defence. *Leadership in the CF: Conceptual Foundations* (Ottawa: Canadian Forces Leadership Institute, 2005), p. 71.
3. Kenneth Macksey (ed.). *The Penguin Encyclopedia of Weapons and Military Technology: Prehistory to the Present Day* (London: Viking Press, 2003), p. 146.
4. Allan English. "Leadership and Operational Stress in the CF." *Canadian Military Journal*, Vol. 1, No. 3 (Autumn 2000), pp. 36-37.
5. Paul Bartone and Faris Kirkland. "Optimal Leadership in Small Army Units." in *Handbook of Military Psychology*. David A. Mangelsdorff and Reuven Gal (eds.), (Chichester, NY: Wiley, 1991), p. 398.
6. Frederick J. Manning. "Morale, Cohesion and Esprit de Corps." in *Handbook of Military Psychology*, p. 464.
7. *Ibid.*, p. 461.
8. Elmar Dinter. *Hero or Coward: Pressures Facing the Soldier in Battle* (London: Cass, 1985), p. 129.
9. Richard A. Gabriel and Paul L. Savage. *Crisis in Command: Mismanagement in the Army* (New York: Hill and Wang, 1978), p. 59.
10. English, p. 36.
11. Rick L. Campise *et al.*, "Combat Stress." in *Military Psychology: Clinical and Operational Applications* eds. Carrie Kennedy and Eric Zillmer (New York: Guilford Press, 2006), p. 228.
12. Department of National Defence. *Leadership in the CF: Conceptual Foundations*, p. 58.
13. *Ibid.*
14. Connection power "refers to the capacity to access useful information, resources, and opportunities...Personal contacts and ties with other military professionals, influential figures, or sources of valued expertise represent several forms of connection power..." While undoubtedly important, I consider expert and referent power to be particularly relevant to counter-insurgency combat in theatre, where soldiers and their superiors are in regular, direct contact with each other and often possess limited contact to other "military professions" or "influential figures." It is imperative in this situation that soldiers trust the competency and bravery of their immediate superiors who command them. See *Ibid.* p. 59.
15. *Ibid.*
16. Bartone and Kirkland, p. 400.
17. Ben Shalit. *The Psychology of Conflict and Combat* (New York: Praeger, 1988), p. 139.
18. Gabriel and Savage, p. 60.
19. Samuel Rolbant. *The Israeli Soldier: Profile of an Army* (London: Thomas Yoseloff Ltd.,1970), p. 176.
20. *Ibid.* p. 177.
21. Shalit, p. 131.
22. Fransjohan Pretorius. *The Anglo-Boer War, 1899-1902* (Cape Town: Struik Publishers, 1998), p. 21.
23. J.L. Granatstein and David J. Bercuson. *War and Peacekeeping: From South Africa to the Gulf – Canada's Limited Wars* (Toronto: Key Porter Books, 1991), p. 65.
24. William Beahen and Stan Horrall. *Red Coats on the Prairies* (Regina: Centax Books, 1998), pp. 73-77.
25. Canada. Department of Militia and Defence. Sessional Paper. No 35a. *Supplementary report: organization, equipment, dispatch and service of Canadian Contingents during the war in South Africa, 1899-1900* (Ottawa: Queen's Printer, 1901), p. 73; Carman Miller. *Painting the Map Red: Canada and the South African War, 1899-1902* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1993), p. 63.
26. W. Sanford Evans. *The Canadian Contingents and Canadian Imperialism: A Story and a Study* (London: T. Fisher Unwin, 1901), p. 128.
27. Miller, p. 230.
28. *Ibid.*, p. 233.
29. *Ibid.*
30. Canada. Department of Militia and Defence, p. 73.
31. Ernest J. Chambers. *The Royal North-West Mounted Police: A Corps History* (Montreal: Mortimer Press, 1906), p. 126.
32. *Ibid.* p. 124.
33. Evans, p. 225.
34. Miller, p. 231.
35. Brian A. Reid. *Our Little Army in the Field: The Canadians in South Africa* (St. Catherines, ON: Vanwell, 1996), p. 105.
36. A.L. Haydon. *The Riders of the Plains: A Record of the Royal North-West Mounted Police of Canada, 1873-1910*, (Edmonton, AB: M.G. Hurtig, 1971), p. 256.
37. Gary A. Roncetti and Edward E. Denby."*The Canadians:" Those who Served in South Africa, 1899-1902* (NP: Edward E. Danby & Associates, 1979), p. 133; Miller, p. 236.
38. Miller, p. 236.
39. *Ibid.*, p. 240
40. Miller, p. 253.
41. Chambers, p. 126.
42. Evans, p. 256.
43. Reid, p. 124.
44. *Ibid.*
45. Miller, p. 262.
46. Chambers, p. 126.
47. Miller, p. 270.
48. *Ibid.*, p. 274.
49. Miller, p. 289.
50. J.M. McAvity. *Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians): A Record of Achievement* (Toronto: Brigdens, 1947), p. 15.
51. Miller, p. 295.
52. Chambers, p. 125.
53. *Ibid.*
54. "War Office, September 14, 1900." *London Gazette*, September 14, 1900, p. 4.
55. Roncetti and Denby, p. 5.
56. Reid, p. 142.
57. Miller, pp. 332-333.
58. Reid, p. 150.
59. Miller, p. 347.
60. Robert Stewart. *Sam Steele: Lion of the Frontier*, 2nd Edition. (Regina, SK: Centax Books, 1999), p. 253.
61. Miller, p. 351.
62. *Ibid.*, p. 356.
63. *Ibid.*, p. 357.
64. Haydon, p. 256.
65. Miller, p. 367.
66. Shalit, p. 75.
67. Rolbant, p. 176.
68. Stewart, p. 253.
69. *Ibid.*
70. Department of National Defence. *Leadership in the CF: Conceptual Foundations*, p. 71.
71. *Ibid.*
72. Quoted in *Ibid.*, p. 66.

Canadian War Museum CWM8095

Canadian Gunners in the Mud, Passchendaele 1917, by Alfred Bastien.

PASSCHENDAELE – CANADA'S OTHER VIMY RIDGE

by Norman S. Leach

...I died in Hell (they called it Passchendaele)
my wound was slight and I was hobbling back; and
then a shell burst slick upon the duckboards;
so I fell into the bottomless mud, and lost the light.

– Siegfried Sassoon

Introduction

...At last we were under enemy gunfire and I knew now that we had not much further to carry all this weight. We were soaked through with rain and perspiration from the efforts we had been making to get through the clinging mud, so that when we stopped we huddled down in the nearest shell hole and covered ourselves with a groundsheet, hoping for some sort of comfort out of the rain, and partly believed the sheet would also protect us from the rain of shells. I shivered alongside Stephens who was a quiet, kindly and refined lad having his first taste of the front line. Together we huddled in this hole when there was a great thump behind us, but mercifully that shell failed to explode. As the shelling grew worse it was decided we had better move on, so reloading ourselves we pushed through the mud again and amid the din of the bursting shells I called to Stephens, but got no response and just assumed he hadn't heard me. He was never seen or heard from again. He had not deserted. He had not been captured. One of those shells that fell behind me had burst and Stephens was no more.

– Private John Pritchard Sudbury
Wounded at Passchendaele
26 October 1917.[1]

By the spring of 1917, it was clear that the Allies were in trouble on the Western Front. British Admiral Jellicoe had warned the War Cabinet in London that shipping losses caused by German U-Boats were so great that Britain might not be able to continue fighting into 1918.

Calgary historian Norman Leach *was engaged to ensure the historical accuracy of* Passchendaele, *the feature length film produced and directed by Paul Gross. Leach is a graduate of the University of Manitoba and has written four books on Canadian Military history, the latest being* Passchendaele: Canada's Triumph and Tragedy on the Fields of Flanders.

Further, Czarist Russia was teetering on the edge of revolution. If Russia fell, one million additional German troops would be freed to fight on the Western Front. Finally, the recent French offensive on the Chemin des Dames under General Robert Nivelle had lost 200,000 men, resulting in mutinies that threatened the very existence of a French army.

> "The German Fourth Army – which was holding the line at Ypres – was quick to notice the buildup of Allied troops in the area."

The Allies desperately needed a victory. British Field-Marshal Sir Douglas Haig and French General Philippe Pétain both viewed the war in Europe as a succession of battles that had started with the Somme Offensive in 1916. In attempting to keep pressure upon the Imperial German Army under the command of General Erich Ludendorff, Haig planned for a sweeping breakthrough in Flanders that would result in the Germans being driven back, the submarine bases in Belgium being captured, and the French armies being given a chance to recover their morale.

Haig's plan pivoted around the Belgian town of Ypres. The only part of Belgium in Allied hands, the Ypres Salient, was open to attack at any time. A ridge, the only high ground in the entire region, ran through Passchendaele, and it was occupied by the German army. With the Germans firmly established upon the high ground, the Allies were vulnerable to constant artillery bombardment.

Haig's plan was to make a general breakout along the entire front. If the ridge at Passchendaele could be taken and the town itself liberated, the British could turn north and the Belgian coast would be open to them. However, British Prime Minister David Lloyd George and Haig were both *personal* and *political* enemies. Lloyd George did all he could to oppose Haig's plans in Flanders, suggesting an alternative offensive in Italy. The Prime Minister was convinced that Haig would not be able to break through to Belgium, and Lloyd George would then be left to explain to the citizens of Great Britain why, yet again, their sons were forfeiting their lives to little effect. However, Haig and his supporters eventually won the day, and Lloyd George felt obliged to sanction the plans.

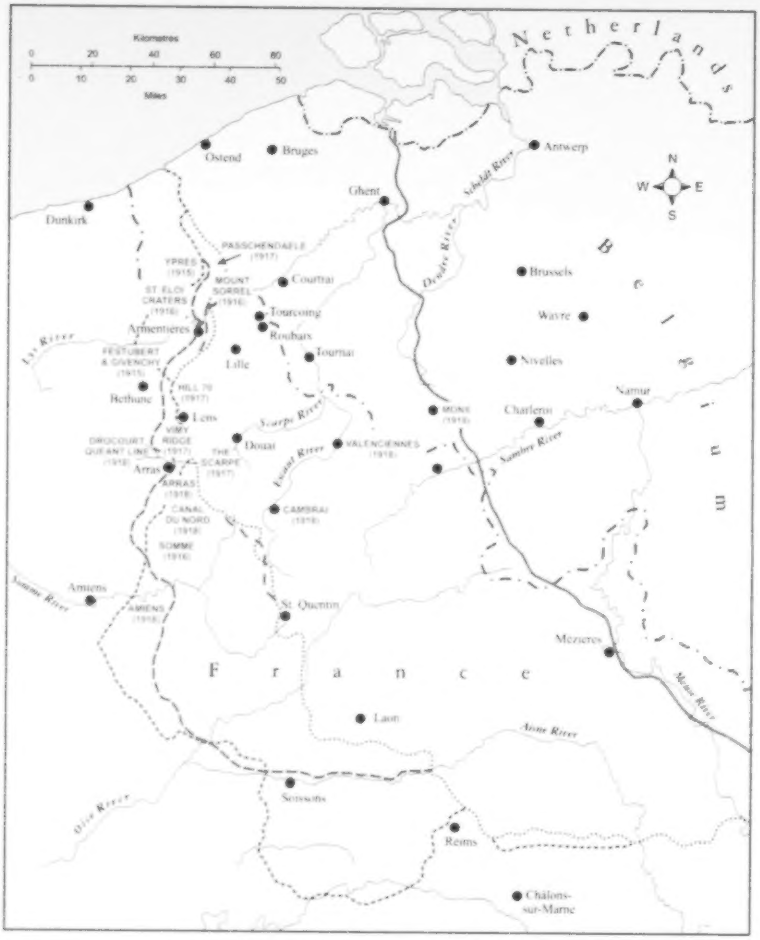
The German Fourth Army – which was holding the line at Ypres – was quick to notice the buildup of Allied troops in the area. Colonel Fritz von Lossberg, Ludendorff's chief strategist, was sent forward as Chief of Staff to get an accurate assessment of the situation in Flanders. Upon arrival, von Lossberg beheld a marshy, low-lying battlefield that required an elaborate system of dikes and canals to keep the land dry enough to farm. In places, the water table was less than a metre below the surface. Playing to the strengths of the region, von Lossberg deliberately abandoned the German front line positions, preferring to solidify his hold upon the Passchendaele ridge itself. This left a large marshy area in front of the ridge through which the Allied forces would have to fight.

Ludendorff knew that the traditional trench defensive system would be useless once the Allies commenced artillery shelling. He ordered the army to reinforce its trenches with defensive lines of concrete pillboxes designed to withstand the largest British artillery shells. Some of the pillboxes simply would provide shelter for troops to wait out the coming attack and then counterattack, while others housed MG-08 machine guns that would provide enfilading fire. The First Battle of Ypres in 1914 and the Second Battle of Ypres in 1915 had consisted of the Germans attacking the Allies. In 1917, however, it would be the Allies who would be attacking a strongly entrenched enemy – one that was ready and waiting for them.

The Prelude: Messines Ridge

In late May 1917, Allied artillery bombarded the German defences on Messines Ridge, located southeast of Ypres. Then, at 0250 hours on 7 June, the shelling abruptly ceased and the German troops hiding in their reinforced bunkers prepared for the inevitable infantry assault. The Germans then moved reinforcements into place in preparation for counterattacking once the Allies had been turned. However, the British had another plan in mind. For months, engineers had been digging under the ridge, and they ultimately planted 19 enormous mines directly beneath the German positions. The Germans knew the work was taking place, but they were unable to locate the exact location of the excavations. Ultimately, instead of the expected infantry assault, 10,000 German troops were killed when the mines, constituting a total of 450,000 kilograms of explosives, were detonated. Subsequently, the British infantry raced up the ridge to find almost no opposition remaining. The Germans tried to counterattack, but had little luck in doing so. The Battle of Messines Ridge had been a complete success for the Allies, and it was considered a good omen of things to come at Passchendaele.

Haig wanted to press home the attacks, believing that the Germans could be defeated and that he would have his first major success in Flanders. Accordingly, he ordered General Sir Herbert Plumer, the Second Army commander, forward. However, Plumer was not the daring type, and he persuaded Haig to hold off until further preparations could be made. It was a grave error. The Germans were still in disarray and a breakthrough could have had been possible. Plumer's delay allowed the Germans time to recover, and the opportunity slipped away. However, the battle for Messines Ridge did have one important effect. It convinced Prime Minister Lloyd George that Haig's plan for a breakthrough might just work, and he was strongly encouraged by the victory.



The Western Front, 1914–1918
Front Lines and Major Canadian Operations

30 November 1914 · 31 December 1917 · 21 March 1918 · 18 July 1918 · 11 November 1918

Map by Christopher Johnson

The Battle of Pilckem Ridge

Haig pushed on with his plans for Flanders. The Third Battle of Ypres was to be led by Sir Hubert Gough and his Fifth Army, with I Corps of General Plumer's Second Army on Gough's right, and a corps of the French First Army led by General François Anthoine to Fifth Army's left. All told, 12 divisions were committed to the plan. On 18 July, the British artillery opened fire with over 3000 guns raining down in excess of four million shells upon the German positions. Soldiers of the German Fourth Army had seen it all before, and they knew the British were preparing to attack. Any hope of surprise the British might have had thus evaporated.

"Haig, frustrated by the lack of success, replaced Sir Hubert Gough with General Plumer."

At 0350 hours on 31 July 1917, British troops charged forward against the German defences. The Battle of Pilckem Ridge had begun. Stretching across an 18-kilometre front, the attacking troops faced a quagmire. The shelling had destroyed creeks and drainage canals just as the worst rains in 30 years started to fall. Allied soldiers struggled arduously through the clinging mud. Machine guns in von Lossberg's pillboxes fired incessantly on anyone who dared move in No Man's Land. Ultimately, the Allies were able to make only small gains on the left of the ridge, and the French were held in check to the north. For a mere 2000 yards of ground gained, the allies suffered 32,000 casualties. While the cost of taking Pilckem Ridge had been high, after the war, General Ludendorff would report that it had cost the Germans dearly as well: "...besides the loss of from two to four kilometres along the whole front, it caused us very heavy losses in prisoners and stores, and a heavy expenditure of reserves."[2]

The Battle of Langemarck

Haig was now even more convinced that success was within his reach, and he ordered the continual shelling of German positions throughout early August 1917. When the shelling was combined with the torrential rains, the battlefield became a sea of mud pockmarked by millions of shell holes. Broken trees littered the landscape, and each shell churned the ground, exposing bodies of men lost in earlier battle. Weighed down with over 24 kilograms of personal equipment, men who slipped off the wooden duckboards often drowned. Their comrades were ordered not to even attempt a rescue, as a drowning man often pulled his rescuers down with him.

By 16 August, conditions had finally improved enough for the British to continue the attack. Four days of fighting at the Battle of Langemarck saw few gains, but this combat action cost the British heavy casualties. Haig, frustrated by the lack of success, replaced Sir Hubert Gough with General Plumer. Plumer then prepared a plan which concentrated on small gains rather than pushing for one large breakthrough.

"And it was not just the mud. The Canadians still faced the reinforced concrete pillboxes."

Nonetheless, the Germans were also suffering. According to Ludendorff: "The costly August battles imposed a heavy strain on the Western troops. In spite of all the concrete protection they seemed more or less powerless under the enormous weight of the enemy's artillery. At some points they no longer displayed that firmness which I, in common with the local commanders, had hoped for."

The Battle of Menin Road

As it unfolded, Ludendorff did not see any improvement in September:

> After a period of profound quiet in the West, which led some to hope that the battle of Flanders was over, another terrific assault was made on our lines on the 10th of September. The third bloody act of the battle had begun. The main force of the attack was directed against the Passchendaele-Gheluvelt line.
>
> The enemy's onslaught on the 10th was successful, which proved the superiority of the attack over the defence. The power of the attack lay in the artillery, and in the fact that ours did not do enough damage to the hostile infantry as they were assembling, and, above all, at the actual time of the assault.[4]

The British now had 1295 artillery pieces in place, one for every five yards of the attack front, to fire upon the German positions. And on 20 September 1917, the Battle of Menin Road commenced. Ludendorff later stated: "Obviously the English were trying to gain the high ground between Ypres and the Roulers-Menin line, which affords an extensive view in both directions. These heights were also exceptionally important for us, as they afforded us ground observation posts and a certain amount of cover from hostile view." As it materialized, the British suffered 21,000 casualties in the face of a now semi-permanent German front line that was supported by artillery ranged in upon No Man's Land. Subsequently, wave upon wave of German counterattacks crashed upon the British positions, but those Allied troops held the 1500 yards they had captured initially.

"Even as the tensions mounted, the Canadian officers and men were ready."

According to Ludendorff, the British attacks were taking a toll: "Another English attack on the 21st was repulsed but the 26th proved a day of heavy fighting, accompanied by every circumstance that could cause us loss. We might be able to stand the loss of ground, but the reduction of our fighting strength was again all the heavier." The British continued toward the southwestern edge of the salient in an action that would become known as the Battle of Polygon Wood. During the period from 26 September to 3 October, British troops gained an additional 2000 yards of ground in advancing upon both Polygon Wood and Broodseinde. At a cost of an additional 30,000 casualties incurred, the British found themselves directly under Passchendaele Ridge – and German artillery fire. It was now imperative that the ridge be captured quickly.

The Battle of Broodseinde

It was not just the Allies who were suffering. "Once more we were involved in a terrific struggle in the West. October came and with it one of the hardest months of the war. I had not known what joy meant for many a long day," Ludendorff wrote. And lessons were being learned. On 4 October, after two solid months of fighting, the Australians managed to capture Passchendaele Ridge at the Battle of Broodseinde. Ahead of them lay the town of Passchendaele itself. Ludendorff would write after the war, "...that the actions of the Third Battle of Flanders had presented the same set-piece characteristics. The depth of penetration was limited so as to secure immunity from our counter-attacks, and the latter were then broken up by the massed fire of the Artillery. As regards the battle on the 4th of October, again we only came through it with enormous loss."

As it happened, Broodseinde proved to be the high point for the Allies in Flanders in early October. On 9 October, their forces were ordered to take the town of Poelkapelle. This battle was a total failure. The troops were exhausted, the mud was proving to be as great an adversary as the Germans, and morale was at an all-time low. Any advances made were soon lost to German counterattacks. By 12 October, the Allies had suffered an additional 13,000 casualties, and the attacks were called off.

The Canadians

Haig knew that the 100,000 casualties the Allies had suffered in this campaign would be wasted if Passchendaele itself was not captured. He took some solace from the fact that the high ground above Ypres was now in Allied hands, and that if they could push past Passchendaele, the way to the Belgian coast would be open. Haig decided that the British, Australian, and New Zealand troops upon whom he had relied so far could do no more. Thus, he turned to the Canadians. He knew that the troops of the Canadian Corps had well earned their reputation as an elite force ready to take on the toughest jobs. With successes at Vimy Ridge and the Battle of Hill 70 behind them, Haig ordered two divisions of the corps to Passchendaele.

National Archives PA 002084

And it was not just the mud. The Canadians still faced the reinforced concrete pillboxes. As Major Robert Massie of the Canadian Artillery wrote: "These pill-boxes vary in size, some being 8 by 10 feet inside, some bigger. There would be 12 to 18 inches or 2 feet of concrete on the sides which are exposed to our shell fire, and from 2 to 5 inches on the top, the whole reinforced with steel work. It is a small target for a heavy gun to hit. An 18-pounder shell or a 4" or 5" Howitzer shell just bounces off it, on account of the construction of the shell and the solidity of the object which it hits. I would be very doubtful whether the 6 inch guns would smash up the pill-box or not."

Lieutenant-General Sir Arthur Currie, the former Victoria businessman and militia officer who had succeeded General Sir Julian Byng as commander of the Canadian Corps, strongly objected. He felt that his men had not yet recovered enough for a new, pivotal battle. However, the British High Command insisted that Passchendaele was worth the effort, and Haig personally convinced Currie to accept the tasking. That said, Currie did wring a number of concessions out of Haig. Knowing that advance preparation, best exemplified by the plans that had been scrupulously laid down for the attack at Vimy, had led to the recent successes of the Canadian Corps, Currie insisted that there would be no attack on Passchendaele until he personally felt the men were ready. He also demanded that the Canadians be allowed to leave the salient once the battle was over. Sir Arthur was determined that Canadian lives would not be spent in both attacking and then subsequently defending Passchendaele.

Preparations

You will not be called upon to advance until everything has been done that can be done to clear the way for you. After that it is up to you.

– Lieutenant-General Sir Arthur Currie
to his infantry

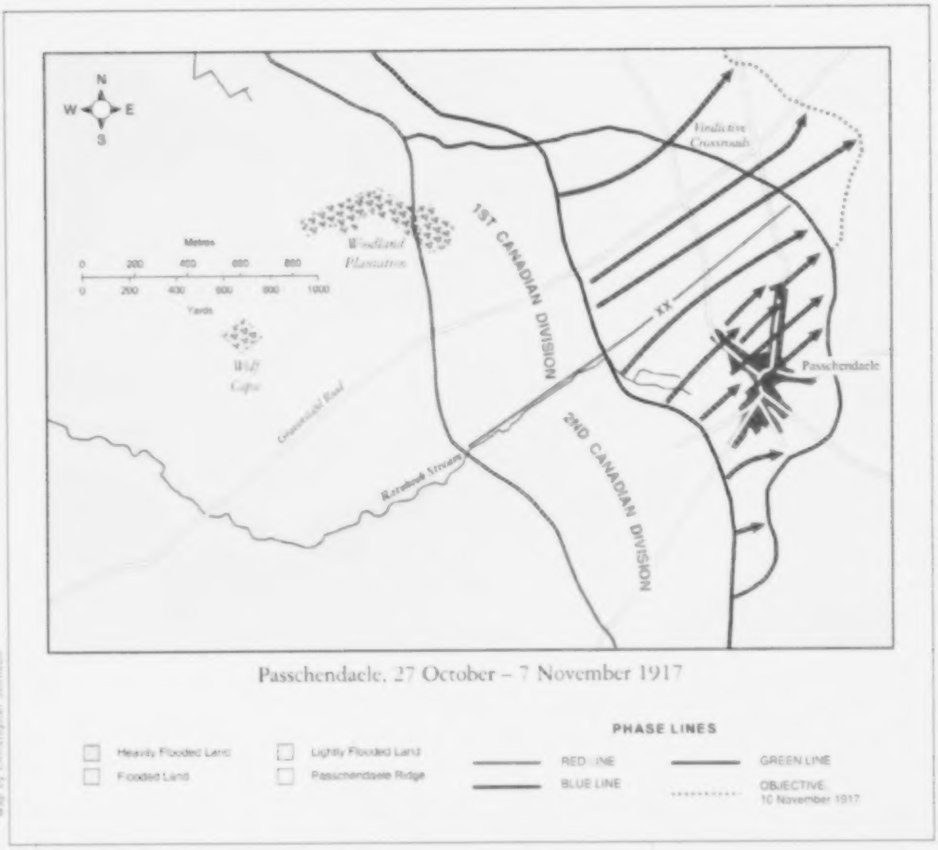
The Ypres Salient was in utter disarray. William John McLellan, who was a student at the University of Alberta when he enlisted in 1916, described the Passchendaele battlefield as "...simply miles and miles of shell holes – all filled with water and the whole ground so water-logged that you go down over your knees every step and you have to keep moving or I guess you would go out of sight. To say its muddy is putting it mild. (sic) By a long ways. Besides that it rains practically every day & every hour. You get wet and stay wet all the time your (sic) in the forward area..."

Currie personally inspected the battlefield and predicted that the Canadians would be successful, but that it would cost 16,000 casualties. He also demanded that if the Canadians were to fight at all, it would be with Plumer's Second Army, and not with Gough, whom he personally did not like and also distrusted. Currie then ordered his officers to prepare to take Passchendaele.

Robert Massie later reported his impressions of his first visit to the battlefield. "The first day I went in, the mud was 6 inches deep everywhere, and in most places half way up to my knees. It would dry up sometimes, but would always rain afterwards and be worse than ever. The surrounding country was literally shot to pieces, looking like a field after trees and stumps have been pulled out, except that the holes are as deep as 10 feet and filled with water. The lips of one shell hole practically touch the lips of another, so that horses and mules could not go across the area. The first lot would get across, but half a dozen following would soon turn the whole thing into a mass of water and mud so that the animals could not make it at all."

General Currie knew that if the Canadians were to be successful at all, men, munitions, and equipment would all have to be moved to the front line quickly and efficiently. Therefore, the first tasks were to rebuild the decimated transport system and to drain the swamps around the town. Major-General (later Sir David) Watson, the 4th Division commander, later wrote as he watched the preparations:

Our engineers at once started to lay our French Railways, guns were brought well forward, dumps of ammunition and supplies established.



Passchendaele, 27 October – 7 November 1917

dressing stations located, and proper jumping off positions for the infantry were dug and prepared. Night and day the work progressed under most trying and difficult situations...'

Other individuals voiced other trepidations. Robert Massie was concerned with respect to the safety of the guns. "The infantry also had to go forward, and their advance was assisted by constructing duck-walks, that is, the short duck boards that are put in the trenches to form a footing for the infantry; they put them two boards wide for several miles out to form paths for the infantry; but the artillery was obliged to stick to the roads." And effective communications had become an obsession for Currie and his staff. They found that telephone wires that were normally buried three feet down were being blown up as German artillery shells ploughed into the soft earth. Currie therefore ordered the wires be buried to a depth of six feet. Where laying wires was impossible, runners hand-delivered messages to and from the front lines. Units were even issued carrier pigeons in case the runners could not get through.

Artillery barrages were to be used to cut the barbed wire that protected German defences, with artillery observers using wireless sets to call in attack coordinates. At Vimy, the Canadian staff had surprised all and sundry by giving each individual soldier a map so that they knew exactly what their specific objectives were, and when they were supposed to be there. Currie would continue this practice at Passchendaele. To further assist the infantry, and mirroring the preparations made for the Vimy attack, the engineers built replica German pillboxes and trenches so the Canadians could practise the upcoming assault over and over again.

Everyone located in the forward areas was under constant enemy observation and bombardment. Even as pioneer units built new roads and bridges for the infantry, German tactical bomber aircraft dropped explosives upon these men and their handiwork. Altogether, 1500 Canadians would be killed in the preparatory phase alone for the battle.

The Plan

A few days prior to the attack on Passchendaele, General Watson heard Haig say: "The Canadian Corps would be the determining factor, for the date of the operation, as ours was the big effort, all the others being subsidiary to our main operation of the capture of Bellevue Spur, Crest Farm, and Passchendaele itself." Sir Arthur Currie had laid out a simple and straightforward plan to take Passchendaele. The Canadians would attack in a series of coordinated operations, each with a limited objective, until the village itself and a defensible position upon the Passchendaele ridge had been gained. The overall goal was to drive a thin wedge into the German positions.

Currie's initial goal became identified as the Red Line on Canadian maps, the first of several coloured lines used to mark battle objectives. The Canadians would attack in two columns around the Ravebeek Swamp. If they were to make their goal of advancing 1200 metres to Friesland on the edge of the swamp, 3rd Division would have to overcome a series of pillboxes at Bellevue Spur. The principal objective for the 4th Division was Decline Wood and the Ypres-Roulers Railway line, which lay only 600 metres away.

In a preparatory bombardment, conducted between 21 October and 25 October, 587 field guns shelled German positions. Rolling barrages moved across No Man's Land – temporarily stopping but then only to start once again. The Germans, crouching in their pillboxes and dugouts, could not tell when the actual assault was to begin. Unlike what had occurred in the past, this time, the element of surprise would be on the side of the Canadians.

Even as the tensions mounted, the Canadian officers and men were ready. Robert Massie spoke for many of the Canadians: "Passchendaele probably appealed to all of us more than any other action this year on account of the difficulties that existed in connection with it, and because of the fact that other troops had failed to take it."[16]

The Battle of Passchendaele

At precisely 0540 hours on 26 October 1917, Canadian heavy machine guns opened fire. Two minutes later, every gun in the Canadian batteries was simultaneously firing. Press reports later revealed that the opening barrage could be heard in London. And the rolling barrage made its first trip across No Man's Land. Mortars bombarded pillboxes, and barbed wire was blown out of the way. The barrage was not like those at Vimy, where a single curtain of shells had fallen onto the battlefield. At Passchendaele, seven distinct lines of bombardment were utilized. In all 20,000 Canadian foot soldiers crawled out of dugouts and trenches, advancing under a mist that quickly turned to rain. The rolling barrage provided some protection, but it moved so quickly and was so complex that it permitted German gunners to target the advancing Canadians. Robert Massie later recalled:

> *...The 3rd and 4th Divisions had to attack over low ground, called marsh bottom on the maps, prior to reaching the higher ground on the other side which was named Bellevue Heights, on which there were a number of pill-boxes. It rained that night, so that in the morning the going was extremely difficult. The barrage opened fairly well on time, and after the light got stronger, about half past eight or nine o'clock, I could see the infantry going forward fairly well up with the barrage, but the going was so difficult that the men could not keep pace with the lifts of the barrage-I think it was 50 yards every four minutes; ordinarily, on dry ground, we had 100 yards every two or three minutes.*[17]

Massie then continued: "I could see the barrage on our left going further ahead of those men, and it was quite impossible for them to keep up. You could hardly distinguish them; if they had not been moving you could not tell them from the ground. I don't believe they had been going ten minutes before they were all soaked and covered with mud, head to foot."[18] The 3rd Division crept ahead crater to crater. They quickly found that mortars and rifle grenades could be used, with great effect, against the pillboxes on the Bellevue Spur. Lewis gun teams were called up when the fighting was particularly heavy, and soon, the Canadians were established upon the Red Line east and north of Passchendaele itself.

The 4th Division made it even farther. Being required to advance a shorter distance, they actually pushed through to the next objective temporarily – the Blue Line. However, the Germans responded on 27 October with heavy counterattacks that ultimately drove the Canadians out of the newly captured Decline Wood. Then, during the night of 27-28 October, the Canadians retook Decline Wood after intense hand-to-hand combat, often conducted at the point of bayonets. The 3rd Division had also run into trouble advancing north of the Ravebeek Swamp. Intense enemy artillery bombardments caused a temporary retreat to their original positions until reserves came up to assist in the advance. Over the next two days, the Canadians dug in to hold onto their gains. Seven battalions, each with an average battle strength of 600 men, lost a total of 2481 men in combat. Private Richard Mercer summed up the fighting as follows: "Passchendaele was just a terrible, terrible, terrible, terrible, terrible, terrible place. We used to walk along these wooden duckboards – something like ladders laid on the ground. The Germans would concentrate on these things. If a man was hit and

National Archives PA 002162

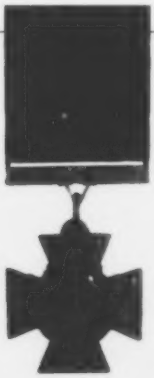
wounded and fell off he could easily drown in the mud and never be seen again. You just did not want [to] go off the duckboards."[19]

It was no easier on the enemy. Ludendorff would later claim: "The horror of the shell-hole area of Verdun was surpassed. It was no longer life at all. It was mere unspeakable suffering. And through this world of mud the attackers dragged themselves, slowly, but steadily, and in dense masses. Caught in the advanced zone by our hail of fire they often collapsed, and the lonely man in the shell-hole breathed again. Then the mass came on again. Rifle and machine-gun jammed with the mud. Man fought against man, and only too often the mass was successful."[20]

On 30 October, the Canadians turned their attention back toward the full Blue Line objectives. "...the actual final assault on Passchendaele [will be] strongly defended at Meetcheele on the Bellevue Spur. At the Vapour Farm House, the 1st Division is to join hands with the 2nd British Army Corps in order to push forward northeast, while the 2nd Division takes over for the assault on the town."[21]

This time, the preliminary artillery bombardment would commence at 0550 hours, with 420 guns firing for effect. The gunners purposely aimed for the pillboxes, but this time they did not attempt to score direct hits. It had been determined that if shells landed just in front of the pillboxes, they could be knocked off their foundations. Attacking infantry would then mop up the enemy as they scrambled from the ruined structures.

Currie's strategy of taking and then holding small gains was working. Together with two British divisions, the Canadians moved toward the village of Passchendaele. Under the cover of a driving rainstorm, they quickly reached the outskirts of the now-ruined municipality. For five days, often immersed up to their waists in mud and under intense German artillery fire, these troops held on, waiting for relief. And by the time the 1st and 2nd Divisions relieved these embattled troops, 80 percent of the 3rd and 4th Divisions had become casualties.



26 October – **Lieutenant Robert Shankland** – 43rd Canadian Infantry Battalion
26 October – **Major Thomas William Holmes** – 4th Canadian Mounted Rifles Battalion
26 October – **Major Christopher Patrick John O'Kelly** – 52nd Canadian Infantry Battalion
29 October – **Private Cecil John Kinross** – 49th Canadian Infantry Battalion
30 October – **Sergeant George Harry Mullin** – Princess Patricia's Canadian Light Infantry
30 October – **Major George Randolph Pearkes** – 5th Canadian Mounted Rifles Battalion
30 October – **Lieutenant Hugh McKenzie** – 7th Canadian Machine Gun Company
6 November – **Private Colin Fraser Barron** – 3rd Canadian Infantry Battalion
6 November – **Private James Peter Robertson** – 27th Canadian Infantry Battalion

National Archives PA-002367

National Archives PA 002058

Canadian soldiers with German POWs after the battle.

Passchendaele – At Last

By 6 November, the Canadians were prepared to advance upon the Green Line. The final objective was to capture the high ground north of the town and to secure positions on the eastern side of Passchendaele Ridge. Again, according to Major Robert Massie: "The third attack ... was the day when the First and Second Divisions took Passchendaele itself. On this occasion, the attack went off the most smoothly of any of the three. They had fair ground to go over, and especially those that went into Passchendaele itself had pretty fair going, and the objectives were reached on time."[22]

After early hand-to-hand fighting, the 2nd Division easily occupied Passchendaele just three hours after commencement of the attack at 0600 hours. The 1st Division, however, found itself in some trouble when one company of the 3rd Battalion became cut off and was stranded in a bog. When this situation eventually righted itself, the 1st Division continued toward its objectives. Well-camouflaged tunnels at Moseelmarkt provided an opportunity for the enemy to counterattack, but they were fended off by the Canadians. By the end of the day, the Canadian Corps was firmly in control of both Passchendaele and the ridge.

The final Canadian action at Passchendaele commenced at 0605 hours on 10 November 1917. Sir Arthur Currie used the opportunity to make adjustments to the line, strengthening his defensive positions. Robert Massie summed up the thoughts of many participating Canadians as follows: "What those men did at Passchendaele was beyond praise. There was no protection in that land. They could not get into the trenches which were full of mud, and you would see two or three of them huddled together during the night, lying on ground that was pure mud, without protection of any kind, and then going forward the next morning and cleaning up their job."[23]

We were given the almost impossible to do, and did it.

– Lieutenant-Colonel Agar Adamson[24]

Conclusion

The Canadians had done the impossible. After just 14 days of combat, they had driven the German army out of Passchendaele and off the ridge. There was almost nothing left of the village to hold. Altogether, the Canadian Corps had fired a total of 1,453,056 shells, containing 40,908 tons of high explosive. Aerial photography verified approximately one million shell holes in a one square mile area. The human cost was even greater. Casualties on the British side totalled over 310,000, including approximately 36,500 Australians and 3596 New Zealanders. German casualties totalled 260,000 troops.

For the Canadians, Currie's words were prophetic. He had told Haig it would cost Canada 16,000 casualties to take Passchendaele – and, in truth, the final total was 15,654, many of whom were killed. One thousand Canadian bodies were never recovered, trapped forever in the mud of Flanders. Nine Canadians won the Victoria Cross during the battles for Passchendaele. While the human cost had been terrible: "Nevertheless, the competence, confidence, and maturity began in 1915 at Ypres a short distance away, and at Vimy Ridge earlier that spring, again confirmed the reputation of the Canadian Corps as the finest fighting formation on the Western Front." So wrote esteemed Professor of History Doctor Ronald Haycock at the Royal Military College of Canada for *The Oxford Companion to Canadian History* in 2004.

"By 6 November, the Canadians were prepared to advance upon the Green Line."

Haig proved to be true to his word. By 14 November 1917, the Canadians had been returned to the relative quiet of the Vimy sector. They had not been asked to hold what it had cost them so much to take. However, by March 1918, all the gains made by Canada at Passchendaele would be lost in the German spring offensive known as *Operation Michael*.

General Sir David Watson praised the Canadian effort: "It need hardly be a matter of surprise that the Canadians by this time had the reputation of being the best shock troops in the Allied Armies. They had been pitted against the select guards and shock troops of Germany and the Canadian superiority was proven beyond question. They had the physique, the stamina, the initiative, the confidence between officers and men (so frequently of equal standing in civilian life) and happened to have the opportunity."[25]

British Prime Minister David Lloyd George was even clearer when it came to the Canadians: "Whenever the Germans found the Canadian Corps coming into the line they prepared for the worst."[26]

CMJ

NOTES

1. <www.dfait-maeci.gc.ca/canada-europa/brussels/passchendaele/letters-en.asp>
2. <www.firstworldwar.com/source/ypres3_ludendorff.htm>
3. *Ibid.*
4. *Ibid.*
5. *Ibid.*
6. *Ibid.*
7. *Ibid.*
8. *Ibid.*
9. <www.dfait-maeci.gc.ca/canada-europa/brussels/passchendaele/battle-en.asp>
10. *Ibid.*
11. The Empire Club of Canada Speeches 1917-1918. Toronto: The Empire Club of Canada pp. 86-96. Speaker: Robert Massie, Officer, Canadian Artillery, 17 January 1918.
12. *Ibid.*
13. Records of the Great War, Vol. V, Charles F. Horne (ed.), National Alumni 1923
14. Massie speech, 17 January 1918.
15. Horne
16. Massie speech, 17 January 1918.
17. *Ibid.*
18. *Ibid.*
19. <www.scottish.parliament.uk/business/officialReports/meetingsParliament/or-07/sor0131-02.htm>
20. <www.firstworldwar.com/source/ypres3_ludendorff.htm>
21. <www.dfait-maeci.gc.ca/canada-europa/brussels/passchendaele/battle-en.asp>
22. Massie speech, 17 January 1918
23. *Ibid.*
24. <www.dfait-maeci.gc.ca/canada-europa/brussels/passchendaele/battle-en.asp>
25. Horne
26. <www.vac-acc.gc.ca/remembers/sub.cfm?source=history/firstwar/canada/Canada8>

Canadian War Museum 19710261-5789

Noon WRENS, Naval Headquarters, by Pegi Nicol MacLeod.

SERVING THEIR COUNTRY: THE STORY OF THE WRENS, 1942-1946

by Emilie Anne Plows

For us women to be called to serve with these splendid men is indeed an honour, and whatever form our service may take, it is all part of the great whole and should be our pride to carry out to perfection. And when the war is over, it will be something to take back home, an [sic] unique experience of duty and service, a wide vision of what Canada is and means, a sense of fellowship beyond ordinary relationships.

– Princess Alice, Honorary Commandant Women's Royal Canadian Naval Service[1]

Introduction

By the spring of 1941, Canada had been at war for nearly two years. In light of the increasing need for manpower for the war effort, National Defence Headquarters asked the navy, army, and air force to determine what roles women could perform in uniformed service. At the time, the navy believed it would only need a small number of drivers, and, unlike the army and the air force, it did not believe it necessary to create a separate service for women.[2] A year later, all this would change.

> Men and yet more men are needed to man the ships of the Royal Canadian Navy which patrol the seas. To replace these men on shore duty has been the basis of the organization and training of the women in the Royal Canadian Naval Service. The call goes out to Canadian women to volunteer for service, making application at the nearest recruiting office in their vicinity.[3]

What with the expanding war effort and the intensification of the Battle of the Atlantic, it had become clear that more men were required for sea duty, and this left a substantial number of shore duty positions to be filled.

The purpose of this article is to give the reader a better understanding of the Women's Royal Canadian Naval Service (WRCNS): its purpose, its organization, the challenges it faced, its role in the war effort, and, more importantly, the impact it had upon women who served as what would become commonly referred to as 'Wrens.' Moreover, this brief study will demonstrate how the creation of the WRCNS had two synergistic and beneficial outcomes. While the women who served in the WRCNS provided valuable wartime aid to Canada, their service benefited them both as individuals and as a community, giving them a sense of purpose, pride, and confidence they would carry with them for the rest of their lives.

Emilie Plows *is the daughter of a Canadian Navy captain, and her older brother is also currently serving in the navy. She graduated* cum laude *from the University of Ottawa in 2006 with a Bachelor of Arts (Honours History), and works at the Laboratory and Scientific Services Directorate for the Canada Border Services Agency.*

Canadian War Museum 19890086-514

Background

In January 1942, the Royal Canadian Navy (RCN) asked the British Admiralty for assistance in creating the WRCNS.[4] The justification for such an organization was provided by the Minister of National Defence for Naval Services. He argued that women could perform a number of tasks, thus enabling men "...[for] duties of a heavier nature than they [were] now performing."[5] In May of that year, a Memorandum was sent to the War Committee Cabinet listing the following positions or tasks that could be filled or performed by women: cipher duties, clerical work, teleprinter operations, telephone switchboard operator, wireless telegraphic operator, coder duties, cook, steward, messenger, elevator operator, and motor transport driver.[6] Additional positions would be added as the war effort expanded, the following additional trades being listed and described in a newspaper advertisement from 1943: wardroom attendant, quarters assistant, laundress, supply assistant, stenographer, confidential book corrector, postal clerk, secretary, pay writer, communications and operations specialist, sail maker, sick berth attendant, and regulator. By the end of the war, 39 trades had been declared open to the Wrens.[7] And however trivial some of these duties may have appeared, they were all vital to the war effort. While visiting schools in Quebec and Ontario, Vice-Admiral G.C. Jones, Vice-Chief of the Naval Staff, observed:

> Many of these jobs are not spectacular, but they are vital to the service. They must be done – and done well – or the service will suffer. I know how important, for instance, the work of Wren laundresses is. Perhaps these girls are not aware that they have contributed greatly to the efficiency of the service. I know that they have.[8]

Regardless of the tasks they performed, the Wrens helped fulfill many of the wartime needs of the Royal Canadian Navy.

National Archives PA 116993

Into Service

In response to the Canadian request, the British Admiralty sent three officers of the Women's Royal Naval Service (WRNS)[9] to help establish the WRCNS. The Canadian organization adopted the British model, although unlike the WRNS and the women's divisions (WDs) of the Canadian Army and the Royal Canadian Air Force, the WRCNS became an integral part of the RCN, and not an auxiliary formation.[10] As such, according to the regulations, this meant that the female officers' rank and authority "...[was] prescribed for their equivalent ranks and rates in the Royal Canadian Navy ...."[11]

National Archives PA-146020

But first, there were a number of challenges that needed to be addressed in developing the WCRNS, and they included organization, recruitment, accommodation, and training. Although each challenge would require a period of British tutelage, the aim was to eventually leave the various compositional elements under the control of Canadian Wrens.[12]

British Wren officers Chief Officer Dorothy Isherwood, Superintendent Joan Carpenter, and Second Officer Elizabeth Sturdee subsequently traveled across Canada promoting the WRCNS. Of the three services, it can be argued that the WRCNS was the most successful in overcoming problems of recruitment, since it appeared to have benefited from observation of the development of other women's services, and it demonstrated a greater ease in establishing a general *esprit de corps* and the selection of personnel.[13] The enlistment requirements for the WRCNS would evolve slightly over time. According to initial regulations, applicants had to be Caucasian British subjects, be between the ages of 18 and 45, and be without dependant children under 16,[14] although commissions would not be granted to candidates under 21 years of age.[15] There were some exceptions approved by the Chief of Naval Personnel for candidates who were particularly suitable up to 49 years of age.[16] In 1943, the age requirement was amended to allow women under 56 years of age to enter as cooks.[17] In 1944, the racial component was dropped, no longer limiting candidacy to women of the Caucasian race.[18] Aside from these requirements, applicants were to be healthy and to have attained a minimum formal education of Grade 8. Educational standards were set higher for officers, who were required to have university training and qualifications, or their equivalents.[19]

Initially, there was concern in naval circles that all the best candidates would have already joined the army and the air force when these services were recruiting back in 1941. However, in a radio interview in 1943, Superintendent Carpenter affirmed they were inundated with applications from potential candidates. She then elaborated:

> I was tremendously impressed by the enthusiasm of the Canadian girls, everywhere I went. They all seemed anxious to serve and to do something constructive to help win the war. I found them very receptive to naval tradition and amenable to discipline ....[20]

The WRCNS attracted women from all walks of life: farm girls, debutantes, students, teachers and factory workers, as well as department store clerks and office workers. Recruitment continued throughout the war until February 1945, and by April of that year, there had been approximately 6500 Wrens brought into the service, primarily from Ontario, British Columbia, and Quebec. Total wartime enlistment for the Canadian Women's Army Corps (CWACS) comprised over 22,000 members, and the Royal Canadian Air Force Women's Division

National Archives PA 142460

eventually consisted of more than 17,000 women,[21] thus making the WRCNS by far the smallest of the three women's services.[22]

However, by the summer of 1942, there were 2000 applicants on file to form the first class of Wrens, of which 70 were selected for their "...outstanding leadership qualities and executive abilities."[23] On 29 August 1942, the first class of 67 women began their basic training at Kingsmill House in Ottawa. On 19 September, 28 appeared before the first selection board, and 21 of these Wrens were subsequently appointed officers of His Majesty's Royal Canadian Navy, representing "...the first women to carry the King's Commission in any British Navy."[24] Upon their graduation on 1 October 1942, the women either became recruiting officers or were sent to Galt, Ontario, to help establish the WRCNS basic training centre to be located there.

This establishment and other WRCNS training centres became referred to as *stone frigates*, with each being designated as one of His Majesty's Canadian Ships and given corresponding nautical terminology. The centre at Galt, designated HMCS *Conestoga*, conducted a three-week training program designed to enable a rapid transition from civilian to military life. The new recruits were given physical training and drill practice, and they attended lectures on naval traditions and customs.[25] Some of the other centres included *Cornwallis* (Halifax) and *St. Hyacinthe* (St. Hyacinthe, Quebec). However, there were no existing accommodations available for the course members at these centres, and new structures of either a temporary or a permanent nature had to be built. Due to this factor, recruitment and training suffered delays around the end of 1942, and would do so again the following year.[26]

Nonetheless, in May 1943, courses for writers and supply assistants began at HMCS *Cornwallis*. Training for cooks, wardroom assistants, sick berth attendants, laundresses, motor transport drivers, and photographers were also made available at this location at a later date. In June, courses for coders, visual signalers, teletype operators, and telegraphers began at HMCS *St. Hyacinthe*.[27] Earlier that year, in February, a WRCNS officers' training course was established in Ottawa. It provided officers with generalized officership training and allowed them an opportunity to discuss problems they would encounter as an officer. While the course initially lasted two weeks, it was eventually extended to five weeks duration. Practical tests were administered throughout the course, and the women were assessed "...for general Officer-like qualities, with emphasis on judgment, responsibility, leadership, [and] power of command ...."[28]

By the summer of 1943, the work of the WRCNS was already being recognized and acknowledged. The Minister of National Defence for Naval Services stated:

> The expectations of the Navy in you [Wrens] have been justified by your hard work and dedication to duty. You who are members of the sister branch of the senior service have won the respect of all Canadians by your acceptance of requirements, readiness for responsibility and your invaluable contribution to the work of winning the war. You will share in no small measure the gratitude of the Canadian people when victory is ours.[29]

In September of that year, Adelaide Sinclair was promoted to the rank of commander[30] (acting captain)[31] and became the navy's first appointment by Canadian

Adelaide Sinclair.

Aside from fondness for the uniform, there were a number of other reasons why women chose the navy in which to enlist. Some were motivated to join the Wrens because they had a brother serving in the navy, or they had friends who had joined the service. At least one woman enlisted in the WRCNS because of her boyfriend. She wrote: "When he went into the air force, [he] had made me promise not to join the WDs. But he never said anything about the navy!"[15] Some chose the WRCNS because they thought there might be less competition and more career opportunities therein, since it was the last of the women's services to be created,[16] and, as such, there was also a great amount of publicity accorded it in newspapers to encourage enlistment.

With regard to enlistment in general, the accounts of a number of former Wrens demonstrate the wide range of reasons they chose to join the armed forces, having left well-paying jobs in civilian life in order to do so. Most were motivated by a desire to do more and to contribute to the war effort. Some wanted to travel throughout Canada and even overseas, in order to see and learn more about the world.[17] Additionally, some were bored with their current employment and were seeking something that would interest and stimulate them to a greater extent,[18] and to be part of an adventure with all the concomitant excitement.[19] Aside from these more transparent reasons,

Headquarters as Director of the WRCNS, upon Dorothy Isherwood's return to England. In 1944, she was appointed an Officer of the Order of the British Empire. Her citation read as follows:

> Commander Sinclair has shown untiring zeal and outstanding ability, tact and judgment in organizing the Women's Royal Canadian Naval Service into a most efficient and well-disciplined unit.[12]

She was the first Canadian woman to fill the position of Director of the WRCNS and she held that position until 1946, when the organization was disbanded.

The Wren uniform became a source of pride to the women who wore it. More than one former Wren recalls missing her uniform once the WRCNS was disbanded. When she was discharged at war's end and was no longer entitled to wear her uniform, one woman recounts that her eyes filled with tears as she removed each item.[13] Rosamund "Fiddy" Greer, a former Wren herself, writes that wearing a uniform seemed to change them. "We were transformed into a sameness that affected strong feelings of camaraderie and unity. We were Wrens ... and we were very proud of it."[14] In point of fact, many women were drawn to the WRCNS because of its uniform.

Portrait of a WREN, by Marion Long.

National Archives PA-150940

there was yet another, and it was more sombre and moving. As one former Wren explained, many of the women with whom she had served joined because they had lost a brother, a boyfriend, or a husband in action to the war.[40]

For many of these women, it was their first time away from home and their families. Their parents had varied reactions when their daughters informed them of their enlistment. One woman, who had decided to join the WRCNS rather than pursue her education, said that she "stunned" her mother, but that her father accepted "...the sudden change of plans with a grin."[41] Occasionally, a daughter's decision was met with initial disapproval, as one former Wren recounted. "[W]hen I first joined up, my father was very hurt – going away from home wasn't common then, and it put a break in the family."[42] However, attitudes could change, as she later explained: "When I came home on leave in July, he wouldn't let me out of my uniform!"[43] Many parents were similarly proud of their daughters, and they were often a source of encouragement to them. Shortly after receiving her call to service after enlisting, one woman confided in her mother that she was unsure of her decision. Her mother replied that if she were in her daughter's place, she would join for an opportunity to meet new people and to broaden her horizons.[44]

One of the most common features of former Wren accounts are the friendships they formed during their wartime service. One woman explained: "[W]e came in as individuals concerned with our own well-being; but we soon became a community working towards a common goal of supporting the navy's war effort."[45] This same Wren grew so accustomed to living in a community that when she was promoted and given private quarters, she said she missed the camaraderie of the girls to whom she had grown so close. One former Wren believed she made her best friendships in the navy, saying: "[T]here are few places where you can form such fast friendships."[46] As yet another former member pointed out: "My Wren friends and I are still close, even after all these years and often without much contact, because we shared so much." And she believes the friendships she made were the most rewarding part of being in the WRCNS.[47]

Although the Wrens faced considerably less dangerous circumstances by virtue of not being permitted to serve at sea, they were by no means exempt from danger. The Wrens posted either to Newfoundland or England were faced with the threat of U-Boat attacks as they sailed outbound from Halifax and crossed the Atlantic. When ships were sunk or torpedoed, the Wrens working in ports were affected and deeply saddened by the losses. Frequently, they had friends aboard those ships, or had simply met the sailors crewing them in passing. In this manner, the Wrens had a higher degree of exposure to the realities of war than many other women on the home front.

National Archives PA-142415

When the war ended, the Wrens shared similar experiences to their male counterparts in returning to civilian life. One former Wren recalls:

> At the time, I didn't want to think about anything but being home. I had been gone for more than two years, and I didn't want to think about the war or the people who weren't coming back.[48]

She added that her particular transition back to the life of a civilian was not very difficult. Some adjusted quite easily; others took more time. It was difficult for many women who wished to continue working as Wrens to be discharged. With their service no longer required, many felt lost upon their release, afraid of returning to civilian life. One woman wrote: "[I]t was a sad experience coming home and being told I wasn't needed anymore. I didn't know what I was going to do."[49] This Wren's words sum up what must have been a common feeling for many women of the WRCNS returning home after their wartime service.

Many former Wrens will admit that their time in the WRCNS had a positive influence upon their lives. The Wrens were filled with pride to have contributed to the war effort. Moreover, some say that being a Wren made them more responsible and independent.[50] It also instilled in them a sense of confidence and purpose and made them feel like they could surmount any challenge.[51] Some even found their wartime experiences helpful later in life. One former visual signaler, while taking a trip on the Mediterranean shortly after the war, began reading aloud a message being transmitted by another vessel. She was called up to the bridge, and she was afraid she had done something wrong. Quite the contrary, the captain asked her to continue reading the message for them since no one else aboard could do so.[52]

However, there were other, more personal advantages made available after the war to the former Wrens. Among the Wrens who married servicemen, many married RCN personnel. One woman who did so commented that their naval background offered them a better understanding of the frustrations their husbands often faced. In this way, she remained close to the Navy and she recounted a touching moment for her at the commissioning of HMCS *Athabaskan* on 29 September 1972:

> All sailors salute the quarterdeck whenever they cross it. When I watched the ship's company of *Athabaskan* board her for the first time, I had a sense of a ship coming alive. Each sailor gave part of himself to his ship and his shipmates when he saluted *Athabaskan*'s quarterdeck. I think that I, too, left a bit of my spirit with Canada's navy when I saluted the quarterdeck for the last time.[53]

National Archives PA-128241

Newfoundland,[58] which was then considered an overseas posting, and there were an additional 503 Wrens serving in Great Britain.[59]

In recognition of their wartime efforts, 20 Wrens received various degrees of the Order of the British Empire. Three Wrens were appointed Officers of the Order (OBE), seven were appointed Members of the Order (MBE), and, finally, eight were awarded the British Empire Medal (BEM). Two others received a King's Commendation.[60]

Conclusion

When the WRCNS was disbanded in August 1946, almost 7000 women had served in a variety of trades fulfilling various wartime needs of the RCN.[61] Regardless of the tasks they preformed, from cooks and laundresses to recruiters and officers, the Wrens contributed valuable service to the navy and to the nation. Perhaps just as important is the impact their wartime effort had upon the women who

Overall, most Wrens enjoyed their time in service, and many say they loved the experience. One former Wren affirms that it was one of the best experiences of her life,[54] while another said she found the war years good and satisfying.[55] In reading the accounts of several former Wrens, it is clear that they remember their experiences fondly. These women surely cannot be judged wrong for having enjoyed their time during the war years. They were certainly aware of the realities of war and they were not immune to them. Rather, their joy came from serving their country in its time of need.

In total, over 1000 Wrens served abroad: the first, in April 1943, were posted to Washington to work for the Canadian Joint Staff.[56] By the end of the war, approximately 50 Wrens were working either in Washington or in New York.[57] There were also 586 Wrens serving in

Canadian War Museum 19710261-5825

Women's Royal Canadian Naval Service Canteen, by Pegi Nicol MacLeod.

served in the WRCNS. Overall, their service had a positive influence on them. Serving as a Wren gave these women a sense of pride, confidence, and purpose. In this way, the women of the WRCNS not only provided an essential service to the country's war effort, but the organization itself also benefited those who served as Wrens.

...I am very proud of my Wrens and the splendid way they have conducted themselves throughout their term of Service, and I am proud to wear their uniform. ...May their training and experience as Wrens stand them in good stead now and throughout the years to come ...[62]

NOTES

1. Princess Alice, Honorary Commandant of the WRCNS. Foreword to the booklet issued by WRCNS: 7 June 1944. Library and Archives Canada: RG7 G-26 Volume 113, File 328-D: Women's War Organizations – WRCNS 1942-1946.
2. Jean Bruce, *Back at the Attack: Canadian Women During the Second World War – at Home and Abroad.* (Toronto: Macmillan of Canada, 1985), p. 93.
3. *Vancouver News-Herald*, 28 June 1943. Library and Archives Canada: MG30 E391 Volume 1. Adelaide Helen Grant Sinclair Fonds, 1942-1946.
4. Barbara Dundas, *A History of Women in the Canadian Military* (Montreal: Art Global, 2000), p. 60
5. As quoted at *Ibid.*
6. Memorandum to War Committee of the Cabinet, 6 May 1942. (No signatory) Library and Archives Canada: RG2 B-2 Volume 52, File W-30: War – Women's Voluntary Service (WRCNS), RCAF (WD), CWAC 1942-1944.
7. Bruce, p. 93.
8. The Montreal *Gazette*, 26 August 1944. Library and Archives Canada: MG30 E391 Volume 1
9. The WRNS dated back to the First World War. On 28 November 1917, King George V approved the creation of the WRNS. It was disbanded on 1 October 1919. Taken from: Rosamund "Fiddy" Greer, The Girls of the King's Navy. (Victoria, BC: Sono Nis Press, 1983), p. 11.
10. Bruce, p. 93.
11. *Regulations for the Organization and Administration of the Women's Royal Canadian Naval Service 1942*, (Ottawa: King's Printer, 1942). Article 12.6, p. 13. (Canadian War Museum Research Centre).
12. Gilbert N. Tucker, *The Naval Service of Canada: Its Official History* Volume II, (Ottawa: King's Printer, 1952), p. 318.
13. Carolyn Gossage, *Greatcoats and Glamour Boots: Canadian Women at War (1939-1945)*. (Toronto & Oxford: Dundern Press, 1986), p. 38.
14. Dundas, p. 62.
15. *Regulations for the Organization and Administration of the W.R.C.N.S 1942*. Article 5 (d), p. 7.
16. *Ibid.*, Article 2.1 (b), p. 5.
17. *Women's Royal Canadian Naval Regulations: Amendments, 1943* (Ottawa: King's Printer, 1943), amendment #2 (Ottawa, 23 January 1943) (Canadian War Museum Research Centre).
18. *Women's Royal Canadian Naval Regulations: Amendments, 1944* (Ottawa: King's Printer, 1944), Amendment #28 (Ottawa, 22 July 1944) (Canadian War Museum Research Centre).
19. Ruth Roach Pierson, *They're Still Women After All: The Second World War and Canadian Womanhood.* (Toronto: McClelland and Stewart, 1986), p. 113.
20. Navy Radio, Recorded 10 June 1943 for broadcast 14 and 16 June on CBC. Library and Archives Canada: MG30 E391 Volume 1.
21. Gossage, p. 38.
22. Pierson, p. 95.
23. Greer, p. 19.
24. *Ibid.*, p. 22.
25. Tucker, p. 320.
26. *Ibid.*, p. 318.
27. *Ibid.*, p. 322.
28. WRCNS Report Re. WRCNS Organization and Problems ca. December, 1945. Library and Archives Canada: MG30 E391 Volume 1.
29. Press Release: 28 August 1943. Library and Archives Canada: MG30 E391 Volume 1.
30. Press Release: 1 July 1945. Library and Archives Canada: MG30 E391 Volume 1.
31. According to the Canadian Navy Lists, Adelaide Sinclair's official substantive rank was commander, although she was a temporary acting captain. *The Canadian Navy List (July 1945)*. (Ottawa: Printer to the King's Most Excellent Majesty, 1945), pp. 217, 550. *The Canadian Navy List (January 1946)*, p. 256.
32. Press Release: 1 July 1945. Library and Archives Canada: MG30 E391 Volume 1.
33. Lisa Banister. *Equal to the Challenge: An Anthology of Women's Experiences During World War II.* (Ottawa: Department of National Defence, 2001), p. 401 (Elizabeth Victoria "Vicki" La Prairie – née Wickham).
34. Greer, p. 35.
35. Banister, p. 117 (Lillabelle Roe).
36. *Idid.*
37. *Idid.*
38. *Ibid.*, p. 447 (Tish Herbert).
39. Gossage, p. 67.
40. *Ibid.*, p. 54.
41. Banister, p. 447 (Tish Herbert).
42. *Ibid.*, p. 117 (Lillabelle Roe)
43. *Ibid.*, p. 118 (Lillabelle Roe).
44. *Ibid.*, p. 294 (Janet Garvin – née Watt).
45. *Ibid.*, p. 210 (Doris Catherine Harper – née Cale).
46. *Ibid.*, p. 119 (Lillabelle Roe).
47. *Ibid.*, p. 461 (Tish Herbert)
48. *Ibid.*, p. 460 (Tish Herbert).
49. *Ibid.*, p. 162 (Lorna Corvey – née Stanger).
50. *Ibid.*, pp. 461, 462 (Tish Herbert).
51. *Ibid.*, p. 325 (Beatrice "Trix" Geary – née Schreiber); p. 462 (Tish Herbert).
52. *Ibid.*, p. 402 (Elizabeth Victoria "Vicki" La Prairie – née Wickham).
53. *Ibid.*, p. 8 (Isabel "Peggy" Porter -née Davis). Two years prior, on 27 November 1970, Isabel Porter was also present at the launch of HMCS *Athabaskan*. She recounts: "[t]he bottle of Champagne broke as I said, 'I name this ship *Athabaskan*. May God protect her and all who sail in her.' " This experience is of particular interest to the author, as her brother was serving as a Combat Systems Engineer aboard *Athabaskan* at the time this paper was originally written (April 2006).
54. *Ibid.*, p. 325 (Beatrice "Trix" Geary – née Schreiber).
55. Bill McNeil. *Voices of a War Remembered: An Oral History of Canadians in World War II.* (Toronto: Doubleday Canada Limited, 1991), p. 297 (Eleanor Sinclair).
56. Bruce, p. 94.
57. Dundas, p. 64.
58. Bruce, p. 94.
59. Tucker, p. 322.
60. Dundas, p. 64; F.J. Blatherwick, *Canadian Orders, Decorations and Medals*, 3rd Edition, (Toronto: The Unitrade Press, 1985), p. 22.
61. Bruce, p. 94.
62. Princess Alice, Honorary Commandant of the WRCNS. Victory birthday message for V-E Day, 9 August 1945. Library and Archives Canada: RG7 G-26 Volume 113 File 328-D.

ANATOMY OF MARITIME EXCELLENCE

by Captain (N) Darren Hawco

DND photo IS2006-0430

HMCS *Ottawa* in foreground with the USS *Boxer*, flagship of the 5th Expeditionary Strike Group (5 ESG).

There are going to be times during this article where it is self-complimentary to HMCS Ottawa *to the point that it verges on bragging. For that I do not apologize. Rather, I acknowledge both my bias and my appointment as the commanding officer of an exceptional warship and ship's company. You see, there is much of which the Canadian Forces and her navy can be proud. Tradition, heritage, extremely capable ships, and experienced 'state-of-the-art' professional sailors and aviators are some of the most notable elements Therefore, it should not be a surprise for you, the reader, to find chronicled here* Ottawa's *successes during her recent deployment to Southwest Asia in support of the Campaign against the Threat of Terrorism (CATT). If it is, it is likely because being Canadian, we tend to downplay our accomplishments and avoid the spotlight. Since* Ottawa's *deployment (September 2006 – March 2007),* HMCS Toronto *and* HMCS Charlottetown *have conducted Standing Naval Maritime Group and* Operation Altair *deployments showcasing Canadian excellence in their own rights. As well, Command of Combined Task Force 150 in the Persian Gulf has been assumed by Canada, including the deployment of a three-ship task group, consisting of* HMCS Iroquois, HMCS Calgary, *and* HMCS Protecteur. *These recent contributions by Canada having been acknowledged, my profound pride in the navy and my crew is such that I stand at the fringe of the spotlight, pushing the* Ottawa's *story front and centre.*

> "Flexibility, command and control capabilities, and scope of operations are the classic advantages a navy can provide..."

It was a bright sunny day on 10 September 2006 when *Ottawa* slipped and proceeded to sea for a six-month deployment to the other side of the planet. This is 'ops normal' for the Canadian Navy, whose global reach and flexibility enable her to quickly prepare and deploy tailored forces anywhere that our government requires. In my career, I have conducted a number of operational tours, including a year-long deployment in 1993 in support of stabilizing efforts off the Former Republic of Yugoslavia, and three 6½ month deployments to the Persian Gulf. As the commanding officer of an operationally deploying warship, I was trained, experienced, and ready. The challenge for me would be to maximize the extraordinary capabilities of the Canadian sailor and aviator to achieve strategic effect for Canada and to bring the fight against terrorism to the enemy, and to do so on distant shores.

Ottawa's deployment was in support of *Operation Altair.*[1] While *Ottawa* was the third Canadian Navy warship to hold the line during *Altair,* she actually represented the 20th warship to deploy to the Persian Gulf since the 9/11 attacks. In fact, *Ottawa* has already been to Southwest Asia three times in her short 10-year service life to date, during 1998, 2002, and 2007. Naval deployments to the Persian Gulf have been conducted independently, as part of a Canadian Task Group, or integrated within a United States Navy (USN) Carrier Strike Group (CSG). *Ottawa*'s deployment would be different, as the ship constituted an integrated unit within an Expeditionary Strike Group (ESG),[2] and this would involve differences in tactical pre-deployment training doctrine to which the navy had never been exposed.

Let there be no doubt, *Ottawa* deployed to the Persian Gulf to strike at terrorism as far from our shores, home, and hearth as possible, and to deny terrorists the use of the sea in any way. If called upon, my ship was also trained and ready to support a wide range of actions, from United Nations Security Council Resolution (UNSCR) enforcement to humanitarian aid. In *Ottawa*'s case, we operated in every major body of water in theatre, and we operationally covered over 30,000 nautical miles of ocean in the region.

Flexibility, command and control capabilities, and scope of operations are the classic advantages a navy can provide, and *Ottawa* was called upon to deliver in each of these facets. Assessed by my operation control authorities (the commanders of Combined Task Forces [CTF] 150 and 152) as one of their most experienced and capable ships, *Ottawa* was assigned a disproportionate weight of warfare duties. She was also an alternate flagship for both CTF 150 and CTF 152. While in theatre, *Ottawa*'s deployment was divided into three one-month patrols. Upon reading the following paragraphs, I hope readers will understand my pride in the crew's accomplishments, and the operational impact that *Ottawa* brought to the fight against terrorism.

Patrol # 1

I should have known that when my Cryptologic Direct Support Element[3] gave me actionable intelligence just days into theatre that this deployment was going to be a 'fast ride.' *Ottawa* had just departed the USN/Indian Navy/Canadian Navy joint and combined *Exercise Malabar* and reported for duty to CTF 150 when our first direct action went down. It was a thing of beauty the way my onboard intelligence team liaised with shore-based coalition staffs. This tight liaison enabled *Ottawa* to position herself to execute a high speed, operational boarding. At that point, the effectiveness of our demanding national training protocols became evident as the team executed like combat clockwork. The high-speed, high-seas chase unfolded as follows:

- T-3H45 – *Ottawa*'s intelligence team brings forward the information on position of the target vessel. Plotting confirms it to be approximately 75 nautical miles (nm) away. The ship begins closing the position at operational speed.

- T-2h10 – *Ottawa* informs regional operational control and national authorities.

- T-1h50 – Having tasked the on-station coalition Maritime Patrol Aircraft (MPA) to investigate the position, *Ottawa* confirms there is one contact in the area. The MPA is tasked to covertly track as the ship closes at maximum speed to intercept before the contact enters nearby territorial waters (TTW).

- T-1h35 – Ship conducts internal Rules of Engagement (ROE) briefs and clears for action.

DND photo IS2006-0485

DND photo IS2006-0583

- T-1h28 – *Ottawa* is brought to 'Ops Red' boarding stations. The ship's helicopter, *Monty 29*, is launched at range to take over tracking from the MPA as it proceeds off station.

- T-0h28 – It becomes apparent that the target is closing nearby TTW, and that, if not deterred, a ship intercept will not be possible. *Monty 29* is tasked to actively hail the vessel, and to get it to heave to for boarding.

- T-0h20 – *Monty 29* is successful in diverting the target, which stops just short of TTW. The target's crew begins jettisoning its illicit cargo in earnest as the *Monty 29* documents these actions photographically.

- T-0h12 – Managing concurrent launch of the boarding boat and true tailwind recovery of *Monty 29*. Ottawa conducts the final approach on the target.

- T-0h10 – Naval boarding party embarked in the rigid inflatable boat (RIB).

- T-0h06 – *Ottawa* commences loud hailer broadcasts to the target in Arabic and Somali. Target ceases all activities.

- 0h00 – *Ottawa*'s boarding party secures the target.

The effects of these direct actions at sea are extremely important. After all, the end state of a deployment is not to deploy, but to generate effects on the ground. Admiral Jay L. Johnson (USN Chief of Naval Operations 1996 – 2000) put it best when he said: "The purpose of Naval Forces is to influence, directly and decisively, events ashore from the sea – anytime, anywhere." When *Ottawa* successfully interdicts and/or impacts upon terrorist use of the sea, there is a chain of effects that supports our troops on the ground.[4] In this case, *Ottawa*'s operational boarding had a direct and significant impact upon the ability of terrorists to fund their heinous activities.

With the first operational boarding complete, *Ottawa* resumed 'baseline' operations in the Gulf of Aden and the Arabian Sea. Certainly less 'sexy' than

DND photo IS2006-0674

DND photo IS2006-0585

direct-action events, baseline operations are nonetheless essential activities. As the 'cop on the maritime beat,' baseline units provide presence, and they conduct information-gathering operations, such as maritime awareness calls,[5] recognized maritime picture compilation, and approach operations.[6] This information is examined by a host of shore- and sea-based analysts who generate actionable intelligence gems that lead to direct action at-sea and ashore. *Ottawa*'s baseline patrol was conducted mainly along the Somalia coastline. It is a generally held opinion within the maritime community that this area is unstable and rife with piracy – a situation that terrorists could predictably exploit. This vital baseline work was interrupted in its latter stages with yet another operational boarding smoothly coordinated by *Ottawa* and her ESG sister ship, *USS Benfold*. Successful completion of this second direct-action event, as well as baseline operations conducted en route Muscat Oman, marked the end of an action-packed and very effective Patrol # 1.

Patrol # 2

This patrol also commenced 'with a bang.' Sailing just hours short of Muscat, and into the early evening, *Ottawa* received a MAYDAY on the international distress frequency, VHF Channel 16. While difficult to break the language barrier, it was clearly an Indian cargo ship that was taking on water fast, located about 15 nautical miles distant. Realizing that time was the enemy, I replied that 'Coalition Warship 341' was responding, and subsequently came up to full speed. It was an intense, choppy, midnight rescue that was successful, due to the skill and seamanship of *Ottawa*'s Search and Rescue (SAR) team. After delivering our grateful 18 Indian merchant sailors ashore,[7] *Ottawa* was off at high speed through the Straits of Hormuz, en route Bahrain.

"The second patrol was a baseline patrol that focused upon the Persian Gulf."

As the designated 'Alternate Flagship,' Her Majesty's Canadian Ship *Ottawa* was assigned the honour of hosting the Task Force 150 Change of Command Ceremony, when Royal Navy Commodore Bruce Williams relieved the German Rear Admiral Heinrich Langë of duty. Diplomatic events such as these are very important and visible indications of Canadian support and commitment to regional coalition building, maritime security operations, and the campaign against terrorism, and they constitute a classic force multiplier that the navy brings to the government. This is manifested in the ability to position indefinitely a warship off a foreign shore, and then

reposition alongside in another country, both to further governmental foreign policy objectives. During *Ottawa*'s deployment, she supported a host of very productive diplomatic support activities, which added to the overall effects on shore.

The second patrol was a baseline patrol that focused upon the Persian Gulf. *Ottawa* was assigned a number of warfare duties and forces to conduct a so-called pulse operation in the Southern Persian Gulf. During *Pulse Operation Eager Beaver* (*Ottawa*'s crest is a beaver, and the ship's motto is Regae Reveab [Eager Beaver spelled backwards]), we coordinated the activities of the assigned coalition aircraft and ships in order to maximize presence in-line with my Operational Commander's Intent. It was during this patrol that *Ottawa* conducted the larger proportion of its hails, maritime awareness calls, small boat inspections, and approach operations. *Ottawa* would drive herself and the program, conducting an average of 10 approaches a day when conditions permitted and sometimes as many as 16 approaches. Professionally demanding, the operational tempo over the Christmas period was a challenge that prepared the ship for the next patrol, as well as *Ottawa*'s leadership role in the Red Sea.

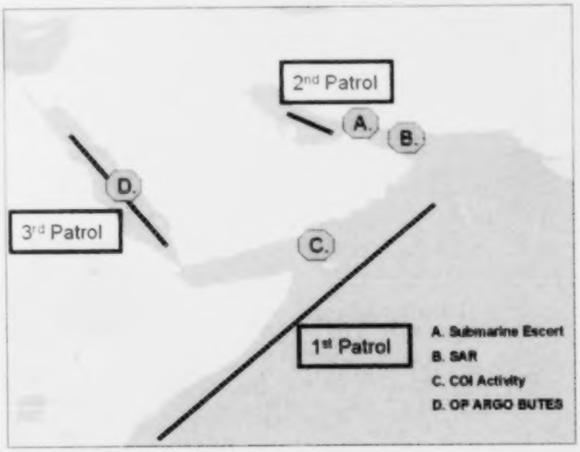
"Combine our well-rounded and combat-capable ships with the integration of CDSE intelligence teams and one increases the navy's punching power exponentially."

Patrol # 3

By this time, I was quite sure that *Ottawa*'s Patrol # 3 would start off as the other two had – with a challenge. This turned out to be the case. The first item on our program was an Anti-Submarine Warfare (ASW) exercise that *Ottawa* had been assigned to plan and lead with four coalition ships, maritime patrol aircraft, maritime helicopters, and a US submarine. It was not to be. Due to unforeseen events, the exercise was cancelled and *Ottawa* was assigned, at short notice, to conduct an extended force protection escort of the *USS Newport News* through the Straits of Hormuz over a 24-hour period and a transit distance of 240 nautical miles. Again, the flexibility of naval power was demonstrated, as my warship was suddenly re-roled at a moment's notice in favour of a completely different, high priority mission. With the escort, conducted under close Iranian surveillance, safely completed, *Ottawa* proceeded at high speed to the last un-patrolled body of water in our Area of Responsibility (AOR) – the Red Sea.

For the next 10 days, *Ottawa* was assigned the duty of Pulse Group Commander in the Red Sea. The region is the third-busiest waterway in the world, and, strategically, one of the most important. This tasking was to prove very different from my last Pulse Group Commander tasking, in that the Red Sea was a far-less-understood waterway than the Persian Gulf, and the resources assigned *Ottawa* were much larger. Under CTF 150, *Ottawa* was assigned as Pulse Group Commander for *Pulse Operation Argo Butes*. Over a 10-day period, I exercised tactical control of five multi-national coalition warships, an AOR, and daily maritime patrol aircraft resources, coordinating patrol activities and replenishment support requirements. *Ottawa*'s task was to understand the Red Sea maritime environment, to collect intelligence, and to communicate coalition messages to the community. For a deployed Canadian Patrol Frigate (CPF) without any attached staff, *Ottawa* would execute this focused-duration tactical control mission aggressively and with style.

Pulse Operation Argo Butes was extremely successful. *Ottawa* coordinated the efforts of the forces assigned, and, during the 10-day mission, obtained considerable intelligence on arms movements, and legitimate and illicit traffic. Traffic patterns were first assessed by my intelligence team, and then validated by Pulse Group forces. This baseline information obtained will help provide the backdrop for follow-on operations. Of significance, this form of coalition command role further reinforces Canada's commitment to international security, and the Canadian Navy's relevance and effectiveness as a world-class navy. Canada and her navy have proven they can get the job done – period.



Operation Altair patrol summary.

reposition alongside in another country, both to further governmental foreign policy objectives. During *Ottawa*'s deployment, she supported a host of very productive diplomatic support activities, which added to the overall effects on shore.[8]

> "Combine our well-rounded and combat-capable ships with the integration of CDSE intelligence teams, and one increases the navy's 'punching power' exponentially."

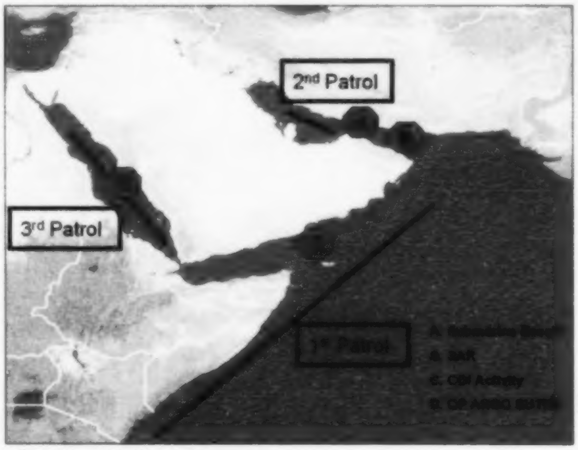
The second patrol was a baseline patrol that focused upon the Persian Gulf. *Ottawa* was assigned a number of warfare duties and forces to conduct a so called pulse operation in the Southern Persian Gulf. During *Pulse Operation Eager Beaver* (*Ottawa*'s crest is a beaver, and the ship's motto is Regae Reveab [Eager Beaver spelled backwards]), we coordinated the activities of the assigned coalition aircraft and ships in order to maximize presence in-line with my Operational Commander's Intent. It was during this patrol that *Ottawa* conducted the larger proportion of its hails, maritime awareness calls, small boat inspections,[9] and approach operations. *Ottawa* would drive herself and the program, conducting an average of 10 approaches a day when conditions permitted and sometimes as many as 16 approaches. Professionally demanding, the operational tempo over the Christmas period was a challenge that prepared the ship for the next patrol, as well as *Ottawa*'s leadership role in the Red Sea.[10]

Patrol # 3

By this time, I was quite sure that *Ottawa*'s Patrol # 3 would start off as the other two had – with a challenge. This turned out to be the case. The first item on our program was an Anti-Submarine Warfare (ASW) exercise that *Ottawa* had been assigned to plan and lead with four coalition ships, maritime patrol aircraft, maritime helicopters, and a US submarine. It was not to be. Due to unforeseen events, the exercise was cancelled and *Ottawa* was assigned, at short notice, to conduct an extended force protection escort of the *USS Newport News* through the Straits of Hormuz over a 24-hour period and a transit distance of 240 nautical miles. Again, the flexibility of naval power was demonstrated, as my warship was suddenly re-roled at a moment's notice in favour of a completely different, high priority mission. With the escort, conducted under close Iranian surveillance, safely completed, *Ottawa* proceeded at high speed to the last un-patrolled body of water in our Area of Responsibility (AOR) – the Red Sea.

For the next 10 days, *Ottawa* was assigned the duty of Pulse Group Commander in the Red Sea. The region is the third-busiest waterway in the world, and, strategically, one of the most important. This tasking was to prove very different from my last Pulse Group Commander tasking, in that the Red Sea was a far-less-understood waterway than the Persian Gulf, and the resources assigned *Ottawa* were much larger. Under CTF 150, *Ottawa* was assigned as Pulse Group Commander for *Pulse Operation Argo Butes*. Over a 10-day period, I exercised tactical control of five multi-national coalition warships, an AOR, and daily maritime patrol aircraft resources, coordinating patrol activities and replenishment support requirements.[11] *Ottawa*'s task was to understand the Red Sea maritime environment, to collect intelligence, and to communicate coalition messages to the community. For a deployed Canadian Patrol Frigate (CPF) without any attached staff, *Ottawa* would execute this focused-duration tactical control mission aggressively and with style.

Pulse Operation Argo Butes was extremely successful. *Ottawa* coordinated the efforts of the forces assigned, and, during the 10-day mission, obtained considerable intelligence on arms movements, and legitimate and illicit traffic. Traffic patterns were first assessed by my intelligence team, and then validated by Pulse Group forces. This baseline information obtained will help provide the backdrop for follow-on operations. Of significance, this form of coalition command role further reinforces Canada's commitment to international security, and the Canadian Navy's relevance and effectiveness as a world-class navy. Canada and her navy have proven they can get the job done – period.



DND map

Operation Altair patrol summary.

DND photo IS2006-0680

of a given task. What happened to that other five percent, they will demand? In essence, a defining characteristic of the Canadian sailor and aviator is stubborn pride and the demand for excellence.

This is not the navy's first operational deployment to Southwest Asia. It was the 20th since the 9/11 attacks, and we are still adding to that Rotation (Roto) total. Additionally, Canadian and US navies have worked closely together for decades. This has driven our navy to operate *apace of* and to be routinely *integrated into* USN deploying strike groups, the most technologically advanced and powerful navy in the world. It is therefore no surprise that our *extremely capable ships* are completely up to the task. The focus upon interoperability with the USN, and any other navy with which we operate, drives capability enhancement, most notably in the communications and bandwidth management areas. Combine our well-rounded and combat-capable ships with the integration of CDSE intelligence teams, and one increases the navy's 'punching power' exponentially.

Anatomy of Excellence

Why did *Ottawa* excel at every task assigned during *Operation Altair*?

There are a number of contributing reasons why *Ottawa* was successful during this deployment, but I will highlight just three: the high standard of training of the Canadian sailors and aviators, the balance and the quality of our navy's ships, and the clear Commander's Intent demonstrated throughout the chain of command.

At the beginning of this article, I purposely amended the typical wording and stated that we have *state-of-the-art professional sailors and aviators*. Canadian naval training is under regular review, which makes it responsive to operational advances. The Canadian sailor and aviator are at the 'top of the heap' because they learn from mistakes and adapt procedures, be it through the training pipeline and/or in applying lessons learned from post-deployment reports. I have acquired considerable operational experience with other navies, and I know that our training standards make us *a* leader, if not *the* leader in the world. Typically, the navy and her air detachments will 'beat themselves up' for achieving only 95 percent

Finally, I learned the Operational Planning Process at the Canadian Forces College in Toronto, and I understood that as a commander in the field, my actions and decisions need to be guided by my Commander's Intent. In preparing for my deployment, the Chief of the Defence Staff (CDS), and the Commander of the Canadian Expeditionary Force Command (CEFCOM) provided me clear intent in terms of national policy, end states, coalition strategy, constraints, restraints, objectives, and risks, among other key planning elements. Further, the commanders of Task Forces 150 and 152 provided me with clear operational orders at all times, which included their Guidance and Intent. When your bosses are clear about the end-state for which they are aiming, and give you the latitude to execute, you are 'in a wonderful place' as a warrior. Keeping this 'big hand, small map' attitude within my own command enabled the chain of command, from the CDS down to my most junior boarding party member, to function effectively.

Final Thoughts

I conclude briefly by re-stating how proud I am to be in the navy. I am proud to have led the finest (every CO will of course say that, but in my case it is true...) warship in the Campaign against the Threat of Terror. It was by virtue of the excellence of her crew, the ship, and the support and guidance from my chain of command, that *Ottawa* was able to create operational effects in support of the Government of Canada and our deployed forces ashore. That has ever been and will ever be the role of the navy in the finest traditions of the service.

Ready, Aye, Ready.

Captain (N) Darren Hawco

Recently promoted to his present rank, Commander Hawco *was the Commanding Officer of* HMCS Ottawa *from May 2006 to June 2007.*

DND photo IS2006-0539

NOTES

1. *Operation Altair* was named after the brightest star in the constellation Aquila, the Eagle, and is derived from the Arabic phrase Al Nasr Al-Tair, which means "The Flying Eagle." *Operation Altair* is the Canadian maritime contribution to the Campaign against the Threat of Terrorism.
2. Canadian Navy ships began integrating into American CSG's in 1998 when *Ottawa* integrated into the *USS Abraham Lincoln* Battle Group for the *Operation Mercator* deployment to the Persian Gulf. The CAN/US level of interoperability is at such a seamless level that Canadian warships are assigned major warfare duties within deploying strike groups. In *Ottawa*'s case, the ship was assigned the duty of Anti-Submarine Warfare Commander.
3. CDSE personnel are intelligence specialists who deploy in HMC Ships with a sophisticated suite of organic and non-organic intelligence resources in direct support of operations.
4. Canadian ships interdict smugglers that support terrorists. This reduces funds to terrorists. Successful interdictions force changes in smuggler tactics, further reducing funding to terrorists. Reduced funds to terrorists curtail their operations on the ground, keeping Canada and deployed forces safer. Unreliable provision of munitions and materials impacts upon terrorist activities, making them more vulnerable to direct action by forces ashore. Intelligence collected by Canadian ships provides analysis basis for follow-on direct action against terrorists on the ground by coalition forces.
5. Maritime Awareness Calls are radio communications made by coalition ships to vessels operating with the Automatic Identification System (AIS) to inform them of the coalition's presence in the area.
6. Approach operations are conducted with six-person teams on small fishing or cargo 2 with the intent of gathering human intelligence, learning about the local economy and community, and fostering a good working environment between coalition forces and local mariners. Approach operations allow the coalition to establish a baseline understanding of the region in order to be able to discern between normal and irregular activities.
7. Perhaps one of the most poignant reminders of the deployment is a letter I received from the mayor of the town from which the rescued sailors hailed. The letter was a thank you to the ship for not only saving the lives of the 18 sailors, but for saving the lives of 18 families.
8. During Operation Altair, Ottawa conducted a number of official diplomatic and 'navy-to-navy' events, including: hosting ambassador/high commissioner receptions in Singapore, India, United Arab Emirates (UAE), Malaysia, and Japan, supporting 'think tank' discussions in Singapore, hosting theatre security cooperation meetings with the UAE fleet staff, conducting numerous media conferences, conducting an underway interoperability training exercise with the Malaysian Navy, visiting Saiwan cemetery in Hong Kong to pay respects to the Canadian heroes who fell in defence of Hong Kong during the Second World War, and visiting Onagawa, Japan, to pay respects to Lieutenant (N) Robert Hampton Gray, Royal Canadian Navy Voluntary Reserve (RCNVR), and Victoria Cross recipient, in further tribute to those Canadian heroes who fell in battle in the Pacific theatre during the Second World War.
9. Small boat inspection teams are tailored boarding party teams of between six and eight boarding party members, consisting of the Boarding Officer, Witnessing Officer (specially trained for evidence and intelligence gathering), and four to six members from the engineering, deck, and combat departments. This team is used for the boarding of smaller vessels where space is limited and the crews are smaller. The 'six pack' is a rapidly deployable and flexible team capable of carrying out approach operations or the boardings of very small vessels.
10. During *Ottawa*'s six-month *Operation Altair* deployment, the ship conducted 175 approach operations, 452 maritime awareness calls, four operational boardings, 144 vessel queries, and steamed a total of 41,000 nautical miles.
11. There were approximately 1200 sailors and aviators in the Pulse Group

DEFENCE POLICY AFTER GENERAL HILLIER

by Shaun Tymchuk

DND photo

General Rick Hillier.

General Rick Hillier passed the torch to General Walt Natynczyk recently, after almost three-and-a-half intense and transformational years as Chief of Defence Staff (CDS). Even before the announcement of his departure in mid-April this year, tributes poured in from every quarter in recognition of General Hillier's immense and distinctive contribution as Canada's top soldier.

Journalists, commentators, and scholars have been virtually unanimous in their praise for Hillier's re-establishment of Canadian military effectiveness, the recovery of the military ethic, and the reconnection of the Canadian Forces (CF) with the society it serves. They emphasize the billions of dollars of new defence funding and the acquisition of essential new capabilities, the increased recruiting, and the war-winning confidence and unified effectiveness of our navy, army, air force, and Special Forces operating together at home and abroad. Above all, they point to Hillier's refreshing candour and populist appeal in speaking directly to Canadians – the restored national pride shared by Canadians for their armed forces, and the resilient morale of our men and women in uniform at war under his inspiring leadership.

Some knowledgeable commentators have pointed to the pivotal role played by General Hillier in shaping defence policy and the structure of the CF. Former Minister of National Defence (MND) Bill Graham, who pushed General Hillier's nomination for CDS to Prime Minister Paul Martin, refers to him as the "architect" of today's armed forces.[1] Dr. Douglas Bland goes further, suggesting that, in the absence of guidance, Hillier became "...almost accidentally ... the architect of Canada's defence policy." Moreover, Bland believes that the "renaissance" of "professional spirit" that has firmly taken root in the Canadian officer corps will perpetuate in Hillier's successors a more active role for the CDS in public policy.[2] Janice Gross Stein and Eugene Lang agree in part with Bland, suggesting that "Hillier...was asked to fill a void in a dysfunctional policy making system." They maintain that General Hillier "...did not take control of policy from civilians; he was given control of policy by elected leaders."[3]

At this watershed transition in Canadian military leadership, it is useful perhaps to examine the role of political leaders, government officials, and military leaders in the development of Canadian defence policy and in shaping our military force structure. Is General Hillier an "eccentric aberration," or is he the prototype for a "new breed" of post- Cold War CDS?[4] Can we expect General Natynczyk to continue General Hillier's trend?

From the earliest days of Confederation, defence issues have been dominated by Canadian domestic politics. Issues such as defence appropriations, commitments to participate in foreign wars, and military service were all seen as being potentially divisive to national unity. This perception alone was enough to ensure the subordination of defence policy to civilian control, despite the desire of a succession of British officers to protect the Canadian militia against harmful meddling by civilian amateurs. Nonetheless, by the beginning of the 20th Century, the issue had been settled. Not even the well-connected, energetic, and reform-minded General Hutton, whose goal of a "National Army" and direct appeals to the populace bear some resemblance to General Hillier's style, could resist the will of the

Laurier government to exercise its legitimate right to decide defence policy, and to ensure that soldiers carried out Parliament's will. Minister of Militia Sir Frederick Borden's reforms – specifically the Militia Act of 1904 – firmly established national defence under ministerial control.[7] To this day, civil control of Canada's armed forces has never been in doubt. What is more relevant, however, is the extent and quality of collaboration, and the level of trust and confidence between senior military leaders, their civilian counterparts, and their political masters.

The customary relationship between foreign policy and defence policy in Canada provides additional insight into the roles of the key players responsible for the development of these policies. During the tenure of Louis St Laurent as Prime Minister, as Canada assumed a more active role internationally, it became increasingly common to view Canada's armed forces and its defence policy as instruments of foreign policy, with foreign policy decisions being prior decisions in a 'means-ends' relationship.[8] Successive federal governments made statements to the effect that defence policy is the logical extension of foreign policy, including Pierre Trudeau's hint of a policy review in speaking to a Liberal Association dinner in Calgary in 1969, when he suggested: "It is a false perspective to have your military alliance determine your foreign policy.... We have decided to review our foreign policy to have a defence policy flow from that."[7] Although such pronouncements effectively illustrate intent, they do not describe how defence policy and military structures can be derived with precision from foreign policy objectives. Moreover, the implied 'means-end' model does not work well in a resource-constrained environment where, at times, foreign policy decisions might reflect existing military capabilities, akin to 'the tail wagging the dog.'[8]

The division of responsibilities between the Minister of National Defence (MND), the Deputy Minister (DM), and the CDS for the development of defence policy is somewhat ambiguous and dependent upon personality, custom and practice, and trust and confidence. According to Douglas Bland, the *National Defence Act (NDA)* "...was originally framed to acknowledge that these three individuals, although in no way equals, share with the prime minister responsibility for the national defence of Canada."[9] The MND, Parliament's agent for civilian control of the military, is assigned "...the management and direction of the CF and all matters relating to national defence" by the *NDA*.[10] These responsibilities include defence policy, but, according to Bland, few ministers have been able to direct defence policy on their own.[11] The authority of the CDS is based upon the *NDA* and upon custom. The CDS is a key advisor to the government on matters involving the armed forces, including the development of military structures and capabilities. Thus, the CDS is commonly seen to, and is expected to, have a critical role in shaping defence policy, but he is not responsible for *producing* defence policy. The *NDA* is silent on the responsibilities of the DM for defence policy, and his relationship with the CDS is based upon custom, practice, and the personalities involved.[12] But how is defence policy actually crafted?

In their book, *Canada's International Policies: Agendas, Alternatives and Politics*, Brian Tomlin, Norman Hillmer, and Fen Osler Hampson use John Kingdon's 'multiple streams' approach to policy development to explain the factors, forces, and 'actors' that contribute to public policy change and continuity in Canada.[13] Informed by their analysis of which issues make it to the policy agenda, the alternatives considered, and the political considerations that affect policy choices, the authors make a number of revealing observations. They suggest that the international policymaking process in Canada is messy and often unpredictable, consisting of less method and structure than is commonly believed. Change is not a constant. In fact, change tends to occur *only* when the three streams converge: that is, when the problem is compelling, a solution is at hand, and political support is assured. The authors are adamant that entrepreneurial leadership is critical "...in getting problems onto the policy agenda, moving these agendas forward, translating them into viable policy proposals, and steering those proposals through the minefields of the federal bureaucracy and the political arena."[14] Moreover, they are convinced that a crucial policy leadership function is "...to seize windows of opportunity to introduce new policy initiatives – a process in which timing is everything."[15]

Viewed in the context of a multiple streams approach, General Hillier's pivotal role as policy entrepreneur for the 2005 Defence Policy Statement, and his shaping of the International Policy Statement, speak glowingly to his exceptional personal and professional abilities – his vision, determination, and leadership. But multiple streams analysis highlights other factors and circumstances beyond Hillier's direct control, which proved crucial to the favourable outcomes achieved. Prime Minister Martin urgently sought fresh ideas to differentiate his government from the preceding Chrétien regime, and he was not satisfied with the policy advice he was receiving from the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT). On the other hand, General Hillier's vision of expeditionary operations for the CF resonated deeply with Prime Minister Martin and Defence Minister Graham, both for the influence they would generate, and as a means to repair the Canada-US relationship. This assisted Hillier to quickly gain and then hold their confidence. The DM and senior civilian officials at DND also extended full cooperation to General Hillier. The Canadian public mood was receptive to greater engagement on defence issues, and tolerant of more spending on defence. Government budget

General Walter Natynczyk.

surpluses allowed deficiencies in defence capabilities to be addressed without cutting into other essential programs. Little was known of the enormous difficulties to be faced in Afghanistan."[16]

Is it reasonable to expect General Natynczyk to duplicate his predecessor's feat, to continue leading the development of defence and foreign policy? Canadian historical experience in civil-military relations would suggest a more likely role of contributing to the development of defence policy and leading in its implementation. Multiple streams analysis would suggest little likelihood of a repetition of the circumstances and opportunities of 2005 that made General Hillier's feat possible. This is in no way a criticism of General Natynczyk, who is an exceptional officer in every respect, with all the qualities needed to lead the CF successfully into the future. It simply recognizes that the situation General Hillier faced when he assumed command was different from the conditions that confront General Natynczyk today.

At the same time, members of the CF expect General Natynczyk to perpetuate the renaissance of the military profession in Canada: to consolidate military effectiveness, to foster the military ethos, and to promote the connection between the CF and the society that it serves. This will require the CDS to not only set the example but to 'speak truth to power,' as most, but not all, before him have done – especially on matters of operational effectiveness, the integrity of the institution, and the safety and welfare of Canada's sons and daughters in military uniform. On occasion, without dictating defence policy or engaging in partisan politics, it will also require the CDS to communicate directly, unambiguously, even bluntly with Canadians to ensure that they are adequately informed of important defence issues. This is the enduring legacy of General Hillier.

The author gratefully acknowledges the kind assistance of Major-General Daniel Gosselin, Commander Canadian Defence Academy, and Professor Norman Hillmer of Carleton University in the preparation of this article.

Lieutenant-Colonel Shaun Tymchuk, PPCLI, *leads the professional development staff in the Directorate of Army Training. He is currently completing a Master of Arts in War Studies degree at the Royal Military College of Canada.*

NOTES

1. See Janice Gross Stein and Eugene Lang, *The Unexpected War: Canada in Kandahar* (Toronto: Viking, 2007), pp. 149-150.
2. Douglas Bland, "Hillier and the New Generation of Generals: The CDS, the Policy and the Troops," in *Policy Options*, March 2008, p. 56.
3. Janice Gross Stein and Eugene Lang, "Too Few Hilliers: The General Goes Where Ottawa Mandarins Fear to Tread," in *The Walrus*, April 2008, p. 37.
4. Bland, p. 54.
5. Stephen J. Harris, *Canadian Brass: The Making of a Professional Army, 1860-1939* (Toronto: University of Toronto Press, 1988), pp. 33-35 and pp. 62-67. Also, Ronald G. Haycock, *Sam Hughes: The Public Career of a Controversial Canadian, 1885-1916* (Wilfrid Laurier University Press, 1986), pp. 67-68.
6. James Eayrs, "Military Policy and the Middle Power: The Canadian Experience," in J. King Gordon, *Canada's Role as a Middle Power: Papers given at the Third Annual Banff Conference on World Development, August 1965* (Toronto: The Canadian Institute of International Affairs, 1966), pp. 69-70. Also, Denis Stairs, "The Military as an Instrument of Canadian Foreign Policy," in Hector J. Massey, *The Canadian Military: a Profile* (Toronto: Copp Clark, 1972), p. 86.
7. See D.W. Middlemiss and J.J. Sokolsky, *Canadian Defence: Decisions and Determinants* (Toronto: Harcourt Brace Jovanovich, 1989), p. 3, and Larry R. Stewart, *Canadian Defence Policy: Selected Documents 1964-1981* (Kingston ON: Queen's University Centre for International Relations, 1982), p. 20.
8. Stairs, pp. 87-88.
9. Douglas L. Bland, *Chiefs of Defence: Government and the Unified Command of the Canadian Armed Forces* (Toronto: Canadian Institute for Strategic Studies, 1995), p. 144.
10. *Ibid.*
11. *Ibid.*, p. 146.
12. *Ibid.*, p. 154.
13. Brian W. Tomlin, Norman Hillmer, and Fen Osler Hampson, *Canada's International Policies: Agendas, Alternatives and Politics* (Don Mills, ON: Oxford, 2008). Also, John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd Edition (New York: Harper Collins, 1993).
14. Tomlin, Hillmer, and Hampson, p. 2.
15. *Ibid.*, p. 2.
16. *Ibid.*, pp. 150-154. See also Stein and Lang, pp. 148-157.

SHOULD CANADA RE-EXAMINE ITS POSITION ON MISSILE DEFENCE?

by Fraser A.F. MacKenzie

Defense Imagery Mil 070622 N 0000X 003

Introduction

Certainly, the notion of a ballistic missile defence shield is not new, and neither is the debate surrounding what involvement Canada might – or might not – have with such a system should the United States deploy such a missile defence shield, as they have now done. While the initial concept appeared to have died with the collapse of the Soviet Union, once the reality of the post-Cold War era set in it was not long before officials in Washington began to re-examine the merits of such a project.[1] Thus, in 1998, with this renewed interest blossoming in the United States, the people and government of Canada were once again forced to debate whether the Canadian Forces (CF) would be involved in a US-led anti-ballistic missile program.

During the seven-year period from 1998 to 2005, individuals as far-ranging as celebrities and activists, politicians, and countless academics debated both the associated *facts* and the *intent* of what eventually would become known as Missile Defence (MD). This debate culminated in the 24 February 2005 announcement by then-Minister of Foreign Affairs Pierre Pettigrew, who – standing before the House of Commons – stated that Canada would not be involved in the MD program. However, despite the minister's assertions that "...this 'no' is final,"[2] it is now obvious that this – as MD opponent Steven Staples would argue in his book[3] – was merely the end to "Round One' of the Canadian MD debate.

In the two-and-a-half years since that announcement, there has been a change in Canadian government, resulting in the Conservatives overtly stating on two separate occasions that it is open to re-examining Canada's position with respect to MD. The first of these announcements came on 26 February 2006 when then-Minister of Defence Gordon O'Connor stated that if a request to re-open the issue was made by the United States, the Conservative government would consider doing so.[4] The second occurred on 12 May 2006 when it was announced that the Canadian government had endorsed NATO's decision to examine the feasibility of introducing a form of European Missile Defence that would work in conjunction with the US MD program.

More recently, during a June 2007 G8 Summit of Nations in Germany, Liberal leader Stephanie Dion and New Democratic Party (NDP) leader Jack Layton accused Prime Minister Stephen Harper of "...quietly throwing his weight behind the US missile defence program...Harper has stepped up to defend US President George W. Bush and the missile-defence scheme in an ongoing showdown with Russian President Vladimir Putin."[5] Whether this was a simple coincidence or an overt act on the prime minister's part is subject to conjecture.

Given that the current government has expressed, on as many as three different occasions, that they feel the issue of MD could be re-examined, the Canadian electorate should begin to wonder if there is some validity to these assertions, and whether the Liberal administration made the correct decision in the first place. If the discussion with respect to Canada's involvement in MD is going to reoccur, it should be based upon fact and not – as former Deputy Commander-in-Chief of the North American Aerospace Defence Command (NORAD) Lieutenant-General (ret'd) George Macdonald has argued occurred last time – with a "...widespread misunderstanding of the real issues."[6]

Alex Lloyd/Defense Imagery Mil 990223-F-5544L-001

The US Ambassador to Canada, Gordon Giffin, flanked by USAF General Myers, and Lieutenant-General George Macdonald in front of the Cheyenne Mountain complex, Colorado Springs, Colorado.

The purpose of this article is not to provide a detailed chronology of the MD debate in Canada,[7] but to first examine the basic premise of MD, and then to discuss what I believe are nine popular myths that commonly surround this issue. Those myths are: (1) that MD is simply an extension of the Strategic Defense Initiative (SDI) aka 'Star Wars'; (2) that the program was re-introduced by the Bush administration in response to the terrorist attacks of 11 September 2001; (3) that MD will initiate a new arms race between China, Russia, and the United States; (4) that the United States government intends to place weapons in space as part of MD; (5) that MD runs in opposition to Canada's position with respect to the non-proliferation of weapons of mass destruction; (6) that the technology simply does not work; (7) that Canada will be required to contribute financially to the deployment of the system; (8) that Canadian territory will be used; and (9) that, if Canada participates in MD, its sovereignty will be jeopardized. This discussion will be followed by an examination of the major issues and events that led up to and then occurred immediately after the Liberal government's MD announcement of February 2005. Finally, I will conclude by attempting to answer the question posed in the title of this article.

> "Focusing first upon the continued reference to 'Star Wars,' critics of MD often link the modern-day program with the SDI project that was first introduced during the Reagan administration."

The Basic Premise of Missile Defence

The current configuration of the US homeland system consists of 20 land-based interceptors located at Fort Greely, Alaska, and at Vandenberg Air Force Base in California. Also, there are 20 sea-based interceptors stationed on US Navy *Aegis* Class warships to defend against a short- or medium-range missile attack.[8] Complementing these assets are radar tracking facilities located in Alaska, Greenland, and Australia. These sites all operate around a restructured Space Tracking and Surveillance System (STSS) structure within an integrated Command and Control, Battle Management, and Communications (C2BMC) architecture.[9] The end purpose of the project is to protect the United States, its forces abroad, and its allies from an accidental launch by a nuclear power, or an intentional missile launch by either a terrorist group or 'rogue' nation.

As for the proposed role of the CF in the program, initially the United States government requested that CF personnel maintain their operational positions within NORAD's Integrated Threat Warning/Attack Assessment (ITWAA) structure.[10] Once the MD system came online, this duty was to have been expanded to include the transfer of telemetry data from NORAD to NORTHCOM for use in the interception of any delivery system launched at the United States, its armed forces, or its allies. Although this request was made early during discussions conducted between Canadian and American officials, it became a reality in 2004 when the NORAD agreement was formally amended. Canadian Forces personnel now perform this task as part of their duties – even though the Canadian government officially declined involvement in the MD program.

Alex Lloyd/Defense Imagery Mil 990311-F-5544L-002

Canada's Minister of Foreign Affairs Mr. Lloyd Axworthy, General Myers, and Lieutenant-General Macdonald at Peterson Air Force Base, Colorado, 11 March 1999.

The Myths associated with Missile Defence

In a 7 June 2007 article written by Susan Telecourt for the *Toronto Star* entitled "PM backs 'Star Wars': Critics," NDP leader Jack Layton was quoted as saying that Prime Minister Harper is attempting "...to get Canada involved in an arms race, to support George Bush's manoeuvre to expand the Star Wars undertaking."[11] This statement is a clear progenitor for three of the myths earlier identified. Mr. Layton and the other opponents of MD – more of whom will be mentioned later – argue that the MD program is nothing more than an attempt by the Bush administration to re-introduce the Reagan era Strategic Defence Initiative (SDI), and to plunge the world back into a Cold War.[12]

Focusing first upon the continued reference to 'Star Wars,' critics of MD often link the modern-day program with the SDI project that was first introduced during the Reagan administration.[13] The SDI project envisioned the placing of lasers and/or interceptors into Earth's orbit, with the intention of using them to shoot down any ballistic missiles that might have been fired at the United States, with most parties assuming this would have been accomplished by the now-defunct Soviet Union. While the purpose of MD remains the same, the proposed plan – that is, ground-based interceptors as opposed to space-based interceptors – is completely different.

The second myth given additional stock by Layton was his statement that MD is "...George Bush's manoeuvre." The fundamental notion that this project was devised by the Bush administration in response to the terrorist attacks of 11 September 2001 is simply incorrect. As was mentioned earlier, the National Missile Defense program – as it was formerly known – began in 1998 after Congress and the Clinton administration recognized that the global security paradigm was beginning to become more unstable as a result of the rise in the number of 'rogue' states and terrorist cells, and the proliferation of weapons of mass destruction (WMDs) from the former Soviet republics.[14] They also came to the realization that a missile attack against the United States (or its NATO allies) by either of the aforementioned groups was becoming an increasingly viable possibility.

Maebel Tinoko/Defense Imagery Mil 070426 N-2143Y-004

The third myth advanced in Mr. Layton's statement is the notion that the MD program itself will inevitably trigger a new arms race between China, Russia, and the United States.[15] And it must be conceded that, while this appeared to be an unlikely scenario only a few years ago, the continued economic growth of China, and the resurrection of Russia's economy, has rendered this scenario a remote, albeit still improbable, possibility. However, recent tensions between Russia and United States have materialized more as a result of Russia's thriving natural resource based economy, and its desire "...to throw its weight around internationally,"[16] with the issue of MD simply being one part of a larger puzzle.

Further, while the Russian government stated in July 2007 that it would deploy new missile batteries to the European portion of Russia, should the United States go ahead with its plan to establish radar tracking sites in the Czech Republic and to place ten interceptors in Poland, the fact that they have offered to work with the United States and provide them with secured access to potentially new and current radar tracking facilities in Azerbaijan and southern Russia appears to demonstrate that the Putin administration agrees with its American counterpart that there is a need for the MD program.[17] Admittedly, the Russian stance against the Polish MD deployment has hardened in mid-2008, due in no small measure to the increase in tensions between Russia, NATO, and the United States over formal Polish agreement to site establishment on Polish soil, and to the recent Russia-Georgia confrontation.

The greatest 'wild card' in this equation appears to be China. Nonetheless, given the rate at which the Chinese economy is growing, Beijing may believe that entering into an arms race would be detrimental to that growth. Also, an arms buildup in China undoubtedly would have repercussions in many surrounding nations, such as South Korea and Japan – both of whom have relationships tenuous at best with China – and thus, China may not wish to be perceived as the nation that 'threw the wrench' into the giant economic engine that is now Asia.

Cherie A. Thurlby/Defense Imagery Mil 070425-D-7203T-003

Poland comes on line for BMD, Warsaw, 25 April 2007.

Cherie A. Thurlby/Defense Imagery Mil 070424-D-7203T-020

Few would argue that economics did not play a determining factor to the ending of the Cold War, as the state-run Soviet system could no longer keep up with its western counterpart; and, as with the Cold War, economics will also be a determining factor with respect to the MD issue. Given that both the Chinese and Russian economies are growing, it is unlikely that either will take steps – with Russia having followed this course of action once before – that would undermine that success, and would place their continued prosperity in jeopardy.[18]

The fourth myth commonly associated with the MD program is that it will eventually lead to the weaponization of space.[19] The perpetuation and acceptance of this myth – as Dr. James Fergusson Director of the Centre for Defence and Security Studies at the University of Manitoba, has argued – is caused by the average Canadian citizen's general lack of understanding of MD.[20] This belief was clearly articulated on 18 March

2004 when an open letter – written by the Polaris Institute – was sent to then-Prime Minister Paul Martin that stated "...the Bush administration's plans for missile defence expressly include the placement of space-based weaponry. The 2004 U.S. budget specifies intent to develop a space-based missile 'test bed.'"[21] Interestingly enough, and despite this claim, there are no references in the 2004 US budget concerning the future development or deployment of a space-based weapon system. Furthermore, Dr. Fergusson has stated that given the current level of technology, there is little possibility of such a system being deployed at any time in the near future.[22]

Two ancillary factors have contributed to the acceptance of the first four myths in Canada. First, the Canadian government[23] and its citizens generally have been – and will continue to be – opposed to the weaponization of space. Second, there exists within the Canadian public a generalized "...detestation of George W. Bush."[24] Thus goes the reasoning for opponents of MD, continuously linking it with 'Star Wars,' and referring to it as a George W. Bush project, while ignoring any connection it has with the previous Clinton administration.

"Two ancillary factors have contributed to the acceptance of the first four myths in Canada."

The fifth myth was also articulated in the aforementioned open letter from the Polaris Institute when the authors stated, "...[that] Canadian involvement in US missile defence would undermine decades of Canadian efforts to rid the world of nuclear weapons."[25] Although this reaffirms what the average Canadian believes, it is incorrect. Most Canadians do not realize that between 1964 and 1984, the Canadian Forces maintained a nuclear arsenal.[26] However, the fact that Canada was one of the participating nuclear nations of the Cold War also did not prevent it from being an active participant in the non-proliferation talks that were held during that time frame. Conversely, participation in the MD program does not mean that those nations involved are no longer committed to preventing the proliferation of WMDs. In fact, quite the opposite is true. The United States and Canada are both committed to the non-proliferation struggle, and, furthermore, Australia and the United Kingdom – both of whom have signed on to the MD program – also are now active non-proliferation participants.[27]

The sixth myth with respect to MD is a combination of physics and geopolitics, whereby it has been suggested that the program will not work, due to the inherent difficulties in trying to intercept a ballistic missile mid-flight, and that any technology that is currently available is not advanced enough to do so. Ken Ragan of the Canadian Association of Physicists has argued that the system will be useless against a large-scale attack, and, therefore, the project should be abandoned.[28] Further, he contends that should the United States fall victim to a large-scale nuclear attack wherein the enemy employs both decoys and multi-headed delivery vehicles, the MD program would be unable to intercept all incoming warheads. Thus goes the argument that whatever limited strategic advantages the United States may accrue from having such a system do not outweigh any possible geopolitical ramifications it may bring to the table.[29] It should be noted, however, that the system has met with limited success during testing. The question here is not whether the MD program will make the United States impenetrable to a large-scale nuclear attack but whether it will protect the United States and its allies from an accidental launch by a nuclear power, or an attempted attack by either a 'rogue' nation or terrorist group, and this is the *stated intent* of the system.

The seventh myth concerning MD is that the United States government was *asking*, indeed *expecting*, the government of Canada – and thus Canadian taxpayers – to provide a large financial contribution in exchange for permitting Canadian involvement in the program. The Canadian Broadcasting Corporation (CBC) even went so far as to report, on 4 October 2004, that the MD program "...could cost Canada up to $60 billion."[30] In spite of this assertion, the Department of National Defence (DND) stated that the government of Canada was never asked to contribute financially to the research, development, and deployment of the system.[31] Just exactly what the Canadian government *did* consider contributing will be covered in due course.

The eighth myth is that the United States planned to use Canadian territory for the establishment of radar and missile interceptor stations. While there is some basis for this argument, it still remains false. This myth derives from the fact that the use of Canadian territory *was indeed* discussed during negotiations. However, it was then-Minister of Defence David Pratt who introduced the idea, and not his American counterparts. This was confirmed in a statement given by the Minister on 22 February 2004 when he remarked that should the United States ask for a financial commitment – which it never did – "Ottawa had not ruled out a contribution of Canadian territory instead of cash to join the program."[32]

"In order to have a proper understanding of the decision, a few contributing factors now need to be discussed."

The final myth to be discussed – and perhaps the one most important to Canadians – is the notion that Canada's sovereignty would be compromised if it became involved in the program. Promulgation of this myth was best illustrated

John Coccarelli/Defense Imagery Mil 070720-N-9698C-002

by the Winter 2002-2003 issue of *International Journal*, wherein Michael Byers argued – as Canada's position on the program was still undetermined – that if Canada participated in the program its sovereignty would be greatly reduced as a result of an increased percentage of the Canadian Forces being placed under the control of the United States.[33] Arguing against this position, the esteemed Canadian historian Jack Granatstein contends that by Canada not participating in the program it will have a small voice in one of the key areas of North American strategic defence and "...if the United States acted to protect itself from attack without working with the Canadian government and the Canadian Forces,"[34] Canada's sovereignty and ability to contribute to the defence of North America would become greatly diminished.[35] In reality, even with all the defence agreements in place between Canada and the United States – and there are over 2500 such agreements – the Government of Canada retains complete sovereignty over where and when the Canadian Forces are placed in combat situations.

Examining the Liberal Decision

Due to the level of importance that had been placed on the MD program by both the Bush and Clinton administrations, the decision by the Martin government to decline Canadian involvement came, at first, as a surprise to many. Although the Liberal party's position on the issue shifted on more than one occasion between 1998 and 2005, it finally appeared that the Canadian government would accept the American offer of participation. Proof of this rests in the fact that then-Canadian Ambassador to the United States Frank McKenna went so far as to state, on 23 February 2005, that, given the changes to the NORAD mandate ratified the previous summer,[36] Canada had all but agreed to participate in the program.[37] However, as time has shown, he was wrong. In order to have a proper understanding of the decision, a few contributing factors now need to be discussed.

Prior to his appointment as prime minister, Paul Martin had spoken positively about the program, and he appeared to be genuine in his desire to institute agreements that would help increase and strengthen the Canada-US defence relationship – especially in light of the 9/11 terrorist attacks. As a Member of Parliament, he had pushed – although ultimately in failure – for Canada to have an active role in the research, development, and deployment of the MD system.[38] Mr. Martin also agreed with his predecessor, Jean Chrétien, that it would be in Canada's best interests to be involved in MD and to have the program operate through NORAD.[39] Furthermore, both former prime ministers believed that by participating in MD, Canada would ensure the security of its own territory, and, more importantly, it would permit NORAD to remain an essential element in the defence of North America, while helping prevent the weaponization of space.[40]

Lee O. Tucker/Defense Imagery Mil 020422-F-6740-T-015

What is also worth mentioning is that the Liberal government acknowledged in the 2005 *International Policy Statement* (IPS) – which was released that April, two months after they announced that Canada would not be participating in MD – that the threat posed by WMD, as well as the desires of 'rogue' states and terrorist groups to obtain them, was legitimate and needed to be addressed.[41] Further, it stated the need to work with the United States in addressing key threats to the defence of North America, threats of both an existing and a theoretical nature.[42] However, despite these two key admissions, the IPS stated that "the Government decided that Canada would not take part in the US missile defence system."[43] This was not the first time the Liberal government acknowledged this threat. In 1999, the Department of National Defence released a document entitled *Shaping the Future of the Canadian Forces: A Strategy for 2020*, which stated there was mounting "...uncertainty caused by the growing proliferation of missiles (capable of) carrying weapons of mass destruction."[44]

Given the fact that two consecutive Liberal prime ministers and other prominent ministers during the MD debate, namely Bill Graham, John Manley and David Pratt – supported by acknowledgements in several official government publications – all expressed a desire to see Canada involved in the MD program, something significant must have occurred to cause an abrupt change in governmental position. The two most prominent theories are: (1) that, according to Lieutenant-General George Macdonald, it was the Liberal Party's status as a minority government and their need to form an unofficial alliance with the NDP (which was opposed to Missile Defence) in order to ensure their political survival that was the determining factor,[45] and; (2) that the decision came about – as Dr. Andrew Richter argued in his article *Towards a More Strategic Future?* – "...[due to] a backbench revolt brewing"[46] within in the Liberal Party that moved the Martin government toward deciding against Canadian involvement in the program.

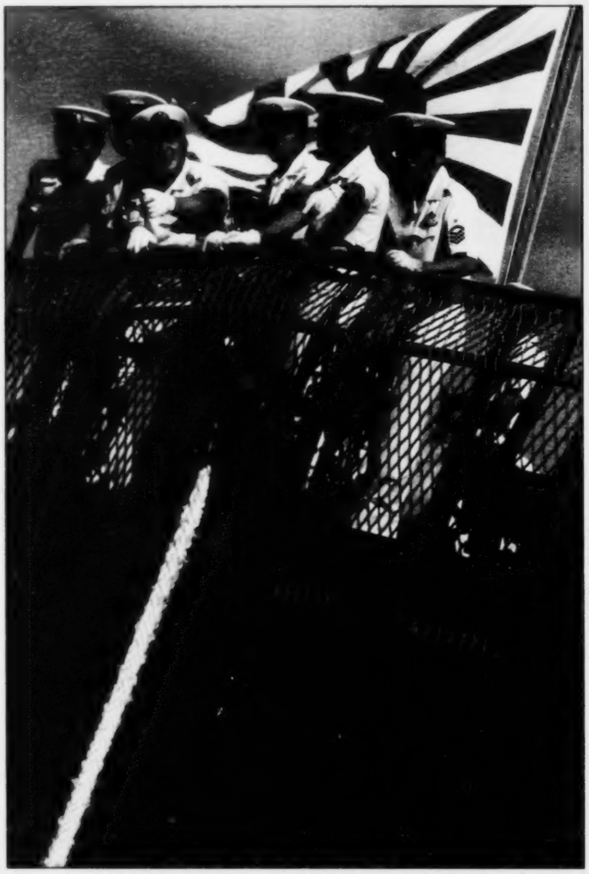
Which theory is correct? In all likelihood, only those within Paul Martin's inner circle will ever know the answer to that question. An admission either way would only confirm what both theories share in their argument that it was the concerns of the Liberal party and not the strategic interests of Canada that was the determining factor.

Conclusion

In response to the question stated in the title of this article: Yes, the current government should re-examine Canada's current position on the Missile Defence program. Why? Given that Canada is a nation with a strong democratic tradition, and one that holds to those tenets tightly, there should have been an informed debate among the Canadian public as well as by those elected to represent them in Parliament. While the opponents of MD did an excellent job of getting their message out to the public,[47] the same cannot be said of those who were in favour of Canadian involvement in the program. This culminated in a generalized misconception of the nature and particulars of MD within the Canadian public,

> ... [since] for many in Canada, as well as in the United States, MD conjures up images of the Strategic Defense Initiative (i.e. 'Star Wars'), a strategic arms race, the collapse of the ABM Treaty and the return of the Cold War. However, each of these images fundamentally misunderstands the nature, intent, and implications of the American MD program. Unless these images are put to rest, Canadian policy development and response is unlikely to be based upon its fundamental strategic interest: Canada's defence relationship with the United States.[48]

During the initial evaluation process, the Liberal government should have placed the needs of the country ahead of their party by conducting an unbiased, value-based analysis of the issue when determining Canada's position. Since this was not accomplished at any time between 1998 and 2005, it should be initiated forthwith.



James Foehl/defense Imagery.Mil 071015-N-4965F-006

The Japanese have also subscribed to participation in the BMD program.

What factors should be included in such an analysis? Although the threat of a terrorist group acquiring WMDs was once dismissed as simple paranoia, there is now a growing acceptance among Western nations that this particular threat is entirely viable and possible.[49] Further, it has been estimated, "...[that] the number of countries possessing, pursuing or capable of acquiring WMD and/or delivery systems is [now] 33."[50] Given that a number of these nations are openly hostile towards the West, and are known to support terrorist groups, it is understandable that the United States and its allies (which should include Canada) are seeking a defence against missile attacks. Specifically, it has been estimated that both Iran and North Korea will have the technology to develop an inter-continental delivery system sometime within the next decade, thus allowing them to strike targets in North America and Europe.[51]

"In the end, the people and the government of Canada must decide whether it is in Canada's national interest to be involved in the MD program."

While it has not been discussed in this article, there is still some debate over the future and alignment of NORAD.[52] With an MD system now on line, if a threat were to come to fruition, and it became apparent that Canadian involvement in NORAD would hinder a timely response, the United States government might elect to re-examine this organization's structure. This could mean transferring ITWAA from NORAD to NORTHCOM, or even possibly result in the dissolution of NORAD itself.[53] Along with providing many other security and goodwill benefits to Canada, NORAD provides DND, the CF, and Canadian law enforcement agencies with ready access to satellite imagery and other forms of intelligence that the Canadian government would not otherwise have access to if Canada's involvement in NORAD was either diminished or ceased entirely.[54]

As is the case with most inter-state cooperation, Canada's relationship with the United States is governed by a sense of functionalism – that is, the more a nation puts into an endeavour the more that nation will receive in return. Given the realities of the post-9/11 global security paradigm, it is imperative that Canada put forth every effort in its strategic defence relationship with the United States to demonstrate to Washington that it is serious about contributing to the defence of continental North America. One way to accomplish this would be to have an intelligent, informed, and fact-based debate with respect to MD before announcing Canada's position on the matter. Certainly, no American administration expects Canada simply to be America's 'yes man,' but given the long history of mutual cooperation, the United States will respect Canada if it makes its decisions based upon what is in the nation's best interest, and not simply what is in the best interests of a governing party.

In the end, the people and the government of Canada must decide whether it is in Canada's national interest to be involved in the MD program. Given the decision to incorporate Canadian and American maritime forces into the NORAD command structure, how prudent is it for Canada not to be involved in one of the key aspects of continental defence? Will such exclusion be a hindrance to the larger Canada-US defence relationship? How these questions are answered – with consideration given to the aforementioned factors – should be essential when determining Canada's position with respect to participation in the Missile Defence program.

Fraser MacKenzie *holds a BA in both 19th Century and 20th Century Political and Military History, and an MA in Political Science from the University of Windsor. His MA thesis was entitled* The Politics of being a Good Neighbour: Canada's Defence Policy Dilemma. *He currently works for Statistics Canada.*

Defense Imagery Mil 070622-N-0000X-001

NOTES

1. For more, see Joseph A. Klein, *Global Deception: The UN's Stealth Assault on America's Freedoms*. (Los Angeles: World Ahead Publishing, 2005).
2. Dr. James Fergusson, "Shall We Dance? The Missile Defence Decision, NORAD Renewal and the Future of Canada-US Defence Relations," in *Canadian Military Journal*, Vol. 6, No. 2, Summer 2005, p. 13.
3. For more, see Steven Staples, *Missile Defence: Round One*. (Toronto: J. Lorimer, 2006).
4. "Tories open to Missile Defence negotiations," *CTV News Online* (26 February 2006). Available at: <http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/story/CTVNews/20060226/missile_defence060226/20060226?hub=QPeriod>, accessed 1 April 2006.
5. Susan Telecourt "PM backs 'Star Wars': Critics," *TheStar.com* (7 June 2007). Available at <http://www.thestar.com/article/222723>, accessed 4 July 2007.
6. Lieutenant-General (ret'd) George Macdonald, "Canada-US Defence Cooperation: Where to From Here?" in *Canadian Military Journal*, Vol. 6, No. 2, Summer 2005, p. 5.
7. For more on the history of the MD debate in Canada, see Andrew Richter, "A Question of Defence: How American Allies are Responding to the Missile Defence Program," in *Comparative Strategy*, No. 23, (April-June 2004).
8. Scot Robertson, "The Missile Defence Debate: Beyond the Dialogue of the Deaf," in *Policy Options*, August 2003, p. 71.
9. *Ibid.*
10. This involves the use of satellites and radar outposts to gather intelligence, while monitoring for, and detecting, any possible airborne threats to North America. During the Cold War, this meant monitoring for possible nuclear strikes by ICBMs, SLBMs, or heavy bombers.
11. Telecourt, "PM backs 'Star Wars': Critics."
12. For more, see Harold Brown,(ed.), *The Strategic Defense Initiative: Shield or Snare?* (Boulder, CO: Westview Press, 1987).
13. A specific example of this exists in an article written by Steven Staples entitled *Breaking Rank: A Citizens' Review of Canada's Defence Spending*. In this piece, Mr. Staples states, "...the National Missile Defence System – better known as Star Wars."
14. For more on the proliferation of Nuclear Material Unaccounted For (MUF) from Russia and the other former Soviet Republics, see Mitchell Reiss and Robert S. Litwak (eds.) *Nuclear Proliferation After the Cold War*, (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press and Johns Hopkins University Press: 1994)
15. Ernie Regehr, *Canada and Ballistic Missile Defence* (Vancouver: Simons Centre for Peace and Disarmament Studies, 2003), p. 23.
16. Peter Goodspeed, "An Unstoppable Force," *The National Post*, (2 October 2007).
17. Jim Hentz, "Russians vow response if U.S. pushes ahead with missile defence plans," in *The Canadian Press*, 4 July 2007.
18. An analysis by the CIA World Factbook concluded "...[that] despite Russia's recent success, serious problems persist. Oil, natural gas, metals and timber account for more than 80% of exports and 32% of government revenues, leaving the country vulnerable to swings in world commodity prices. Russia's manufacturing base is dilapidated and must be replaced or modernized if the country is to achieve broad-based economic growth." Available at <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/goes/rs.html>, accessed 2 October 2007.
19. For more, see Mel Hurtig, *Rushing To Armageddon: The Shocking Truth About Canada, Missile Defence and Star Wars*, (Toronto: McClelland & Stewart, 2004).
20. James Fergusson, "Getting It Right: The American National Missile Defense Program and Canada," in *Canadian Defence Quarterly*, Vol. 27, No. 4, Summer 1998, p 20.
21. "Canada's Stars urge Paul Martin to 'Keep Canada out of Star Wars,'" Polaris Institute, 18 March 2004.
22. Dr. James Fergusson, "Shall We Dance? ..." in *Canadian Military Journal*, Vol. 6, No. 2, Summer 2005, p. 18.
23. Although the NDP and the Bloc Quebecois have perpetually been opposed to Canadian involvement in Missile Defence, both the Conservative and Liberal Parties have stated they are opposed to the deployment of any form of a space-based system with respect to Missile Defence.
24. J.L. Granatstein, *Whose War Is It?* (Toronto: HarperCollins, 2007), p. 78.
25. "Canada's Stars urge Paul Martin..." Polaris Institute, 18 March 2004.
26. For more information on Canada's nuclear arsenal during this period, see John Clearwater, *Canadian Nuclear Weapons: The Untold Story of Canada's Cold War Arsenal* (Toronto: Dundurn Press, 1998).
27. Canada, Canadian Security Intelligence Service, *Background Series: Proliferation Issues*, (Ottawa: Canadian Security Intelligence Service, April 2003), p. 5.
28. "Canadians Protest Missile Defence System," *CBC Online* (4 October 2004). Available at <http://www.cbc.ca/story/canada/national/2004/10/02/missile_protest041002.html>, accessed 15 July 2005.
29. For a detailed statement of this argument, see Regehr.
30. "Canadians Protest Missile Defence System," *CBC Online*.
31. Canada, Department of National Defence, *Canada and Ballistic Missile Defence*. Available at <http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_e.asp?id=1064>, accessed 24 August 2005.
32. "Ottawa Mulls Land Offer to U.S. Missile Defence Program," *CBC Online*, (24 Feb 2004). Available at <www.cbc.ca/story/canada/national/2004/02/23/missiledef_canada040223.html>, accessed 15 July 2005.
33. See Michael Byers, "Canadian Armed Forces Under United States Command" in *International Journal*, Vol. 58, No. 1 Winter 2002/2003.
34. J.L. Granatstein, "A Friendly Agreement in Advance: Canada-US Defence Relations Past, Present and Future," *The Border Papers*, No. 166 (Toronto: C.D. Howe Institute, June 2002), p. 1.
35. *Ibid.*
36. During the summer of 2004, Canada and the United States agreed that data from ITWAA would be transferred to NORTHCOM.
37. "Martin Will Reject Missile Defence: Report," at CBC.ca, 23 February 2005.
38. Daniel Hemel, "Mending Fences: Warmer US-Canadian Relations," in *Harvard International Review*, Vol. 24, No. 4, Winter 2004, p. 13.
39. *Ibid.*
40. "Canadian Talks to Join Missile Defence System," in *The Ottawa Citizen*, (30 May 2003).
41. Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade, *Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World: Diplomacy*, Available at <http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/IPS/IPS-Overview.pdf>, p. 2, accessed 19 April 2005.
42. *Ibid*, p. 5.
43. Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade, *Canada's International Policy Statement*...p. 9, accessed 19 April 2005.
44. Canada, Department of National Defence, *Shaping the Future of the Canadian Forces: A Strategy for 2020*, (Ottawa: Department of National Defence, June 1999), p. 2.
45. Macdonald, in *Canadian Military Journal*, Vol. 6, No. 2, Summer 2005, p. 5.
46. Andrew C. Richter, "Towards a More Strategic Future?" in *Canadian Military Journal*, Vol. 7, No. 1, Spring 2006, p. 37.
47. Examples being the open letter and several different books that have perpetuated the aforementioned myths.
48. Fergusson, "Getting It Right..." p. 20.
49. Canada, Department of National Defence, *2003 Strategic Assessment: Functional Issues: The Future of International Security Organizations*, Available at <http://www.dnd.ca/admpol/eng/doc/strat_2003/sa03_14_e.html>, p. 4, accessed 21 Jan. 2004.
50. Canada, Canadian Security Intelligence Service, *Operational Programs: Counter Proliferation*, Available at <http://www.csis-scrs.gc.ca/eng/operat/prolif_e.html>, p. 2, accessed 3 Feb. 2005.
51. Robertson, p. 71.
52. For more on the NORAD debate, see Joseph T. Jockel, "US National Missile Defence, Canada and the Future of NORAD," in *Canada Among Nations 2001: Vanishing Borders*, Norman Hillmer and Maureen Appel Molot (eds.), (Don Mills, ON: Oxford University Press, 2000).
53. Joseph T. Jockel, Four US Military Commands: NORTHCOM, NORAD, SPACECOM, STRATCOM – The Canadian Opportunity, Montreal: Institute for Research on Public Policy, 2003, p. 6.
54. Jockel, "US National Missile Defence, Canada and the Future of NORAD," p. 89.

by Martin Shadwick

THE CANADA FIRST DEFENCE STRATEGY

The Harper government's much anticipated Canada First Defence Strategy was officially rolled out – 'rushed' out, in the judgment of such pundits as Don Martin of the *National Post* – on 12 May 2008. Speaking in Halifax, the Prime Minister stressed the implications for the Canadian Forces of the post-Cold War "decade of darkness," observing that "...even as new conflicts erupted in Africa, the Balkans and elsewhere, our military was starved and neglected. They kept getting new responsibility, but not the tools to keep them going. Equipment was rusting out, manpower was declining, morale was sinking. We did almost nothing to assert our sovereignty in our north, in our Arctic. We had to hitch rides on American aircraft to deliver troops for disaster relief within our own country. Our capacity for peacekeeping, delivering humanitarian assistance and taking up arms when necessary began to noticeably diminish."

"If a country wants to be taken seriously in the world," asserted the Prime Minister, "it must have the capacity to act." To that end, the Canada First Defence Strategy – "...our government's comprehensive long-term plan to ensure the Canadian Forces have the people, equipment and support they need to do what we ask them to do" – would "...strengthen our sovereignty and security at home and bolster our ability to defend our values and interests abroad." The three broad priorities of the Canada First Defence Strategy would be the defence of Canada and the protection of Canadians at home, meeting Canada's responsibilities for continental security, and being a "...robust and reliable contributor to global security and humanitarian interventions."

The Canada First strategy, noted Minister of National Defence Peter MacKay, embraced "...long-term stable predictable defence funding," improvements in infrastructure and readiness, additional military personnel (for an end-state of 70,000 regulars and 30,000 reservists), and the continued recapitalization of the Canadian Forces. In addition to capital projects already completed, under contract, or projected, (i.e., four C-17A *Globemasters*, 17 C-130J *Hercules*, 16 CH-47F *Chinooks* [and, as a short-term measure, six CH-47D *Chinooks*], 100 *Leopard 2* main battle tanks, assorted trucks, six to eight Arctic/Offshore Patrol Ships, three Joint Support Ships, and modernization of the *Halifax*-class frigates), the procurement agenda would now include 15 "...new surface combat ships to replace our aging fleet of destroyers and frigates," 10 to 12 new maritime patrol aircraft to replace the *Aurora*, 17 new fixed-wing search and rescue (SAR) aircraft (an increase of two from the figure cited in the 2008-2009 Report on Plans and Priorities, and arguably sufficient to permit – at long last – a permanent SAR presence in the Arctic), 65 next-generation fighter aircraft to replace the CF-18, and a new family of land combat vehicles and systems.

Five brief 'backgrounders,' of varying comprehensiveness and utility, supplemented the Harper and MacKay speeches. Essentially an overview, the first explored the four pillars upon which military capabilities are built (i.e., personnel, infrastructure, readiness, and equipment), the relationship between Canada First and Arctic sovereignty, and the "...considerable economic benefits for Canadian industry" of the long-term funding framework. The remaining backgrounders were devoted to: sovereignty and security in the Arctic; readiness, infrastructure (including a pledge to "...replace or refurbish approximately 25 per cent of DND infrastructure holdings within 10 years, with approximately 50 per cent being replaced or refurbished over 20 years"), personnel, and equipment; the long-term funding formula for the Canada First Defence Strategy; and equipment acquisitions since the election of the Harper government in 2006.

Media and other reaction to the Canada First Defence Strategy was decidedly tepid, not because of fundamental disagreements with the basic tenets of the strategy, but because of the paucity of information and the absence of a formal document – thereby echoing some of the complaints surrounding the Trudeau government's pivotal defence policy pronouncements of 1969 and 1975 – and the perceived extent to which earlier Harper-era defence statements and announcements had been 'repackaged' or 'regurgitated' in the May 2008 speeches, backgrounders, and briefings. Don Martin, for example, gave the Conservatives credit for confirming "...a constant direction forward by pledging annual money boosts, a major manpower increase and orderly equipment upgrades," but lambasted the government for providing a "...20-year glimpse into the Canadian military's future," but no real strategy. He found it "...clearly presumptuous to envision Canada's place in the world two decades hence without providing any clear emphasis or directional preference for domestic, continental or international challenges," adding that the "...real purpose of the strategy was to arm the Prime Minister with military plans for election campaign battle."

A *Toronto Star* editorial opined that "Prime Minister Stephen Harper's *Canada First Defence Strategy* turns out to be more of a motor pool maintenance

schedule than a bold new vision for the military in the 21st century." In its view, the strategy reflected "money without a vision," although, to be fair, the editorial might have acknowledged the sea change from the usual Canadian defence dilemma of 'vision without the money.' On a more positive note, the *Winnipeg Free Press* welcomed "...the government's brief that Canada has a moral obligation to participate in military expeditions to relieve suffering and enhance global security."

Particularly useful analysis was offered by Dave Perry of *Canadian Naval Review*. While acknowledging the strong dose of déjà vu in the May speeches and backgrounders – such as the restating of previous initiatives on sovereignty and security in the Arctic, defence procurement (i.e., the C-17As, *Leopard 2s*, and the Joint Support Ships), and the reduced expansion of military manpower – he correctly noted that the MacKay 'shopping list' of 15 surface combatants (thereby permitting, if realized, the one-for-one replacement of existing destroyers and frigates), maritime patrol, fighter, and fixed-wing search and rescue aircraft, and land combat vehicles and systems was indeed new. More telling were his comments that "...the Tories have arguably put forth a largely moderate agenda which appears more focused on pragmatism and re-election than advancing any major Conservative agenda," and that the "...defence strategy is...competent, long term planning, devoid of any exciting new promises that might attract criticism for outlandish spending plans and un-needed equipment."

At the time of the prime ministerial and ministerial speeches in Halifax, journalists were left with the very clear understanding that a public domain document detailing the 'new' strategy was not in the offing. It was therefore a matter of some surprise when a 21-page version of the Canada First Defence Strategy quietly surfaced on the Department of National Defence website over the evening of Thursday 19 June 2008. The unorthodox timing promptly generated speculation about a deliberate attempt to avoid media and other attention – see, for example, the *Macleans'* blog of Paul Wells – since, as Brian MacDonald, Senior Defence Analyst of the Conference of Defence Associations (CDA), has noted, its appearance "...followed the unveiling of the Liberal Party's 'Green Shift' carbon tax policy earlier in the day and immediately preceded the House rising for its summer break on Friday..." The Admiralty, of course, had perfected this little controversy-avoidance stratagem long before the Internet age.

The 21-page paper reaffirmed the home defence, continental defence, and international security priorities of the Halifax speeches, and added six "core missions." To that end, the Canadian Forces would "have the capacity" to: (a) conduct "...daily domestic and continental operations," including in the Arctic and through NORAD; (b) support "...a major international event in Canada, such as the 2010 Olympics" (admittedly important, but is this genuinely a "core" mission?); (c) respond to a "major" terrorist attack; (d) "support" civilian authorities during a crisis in Canada, such as a natural disaster; (e) "lead and/or conduct a major international operation" for an "extended period of time"; and (f) deploy forces in response to crises elsewhere in the world "for shorter periods." The document called for a "...fully integrated, flexible, multi-role and combat-capable military" ('niche,' at least for now, is clearly passé), stressed the need to enhance the aforementioned "four pillars," and quite correctly noted the importance of a "whole-of-government" approach to meeting security requirements, both domestically and internationally. Defence industrial issues received noteworthy attention, with Ottawa pledging that it would "...continue to improve the way it procures new equipment, fostering greater transparency and engaging industry earlier in the process." All very well, but the industry would no doubt have preferred reassurances on the degree to which it is being asked to assume financial, project management, and technical risk.

The Achilles' heel of the document, however, is the paucity of detail and analysis. Its equipment section, for example, does little more than re-state the projected 'shopping list' of new surface combatants, fighter aircraft, "maritime patrol aircraft" (the reversion to that old term is disconcerting and potentially ominous), fixed-wing search and rescue aircraft, and land combat vehicles and systems. Perfectly valid rationales can be advanced for each of these systems, but they are not to be found in the pages of the June document. The plan for 15 major new surface combatants appears particularly vulnerable, partly because of its high cost and exceptionally long lead times – thereby placing it at the extended mercy of multiple future governments – but also because some will argue that such a pronounced emphasis upon frigate/destroyer-type vessels will leave the navy short, or devoid of, other, potentially more relevant capabilities and vessels.

Similarly truncated are its assessments of the current and future strategic environment, military technological and doctrinal trends, force structure, personnel issues, and last but certainly not least, the place of defence and the Canadian Forces in broader Canadian foreign and international security policy. Some of these themes are, of course, explored in other documents – the 2008-2009 Report on Plans and Priorities, for example, provides some useful insights on the impact of changing demographics on military recruiting – but they were nevertheless deserving of enhanced visibility in the June

document. A selection of Frequently Asked Questions (FAQs), also posted on-line in June, provided a few useful details, but too often fell back on the ubiquitous "...much work remains to be done to continue implementing the Canada First Defence Strategy, and further details regarding key projects will be forthcoming." Even some comparatively innocuous projects, such as the long-mooted new northern utility aircraft, received such treatment.

On the other hand, as Brian MacDonald has noted in a thorough and insightful *Commentary* (No. 4-2008) for the Conference of Defence Associations, the Canada First Defence Strategy "...provides an interesting and helpful innovation in the inclusion in it of a twenty-year 'new long-term funding framework' for the [Department of National Defence], a feature which was not characteristic of previous White Papers and Policy Statements." The distinguishing features of the long-term funding framework, elements of which pre-dated the June document, included: (a) the "...promise of an annual 'Real Growth' in the defence budget of 0.6 [per cent] from a [FY2008-09] baseline of 'approximately $18 billion'"; (b) the "...promise that any operational deployments, such as that to Afghanistan, will be funded separately from the baseline defence budget"; and (c) "...the impact on the capital budget of the adoption of Accrual Accounting and Budgeting."

The MacDonald study expresses a number of "caveats and cautions" about the new funding framework – including the impact of future inflation rates, the "...question of whether the calculation of incremental cost fully captures the reduced service life of vehicles and equipment that have been subjected to the high usage and extreme environment of Afghanistan," the 'pluses and minuses' of Accrual Accounting, and the ramifications of a flawed procurement system – but concludes that the new political attitudes and approaches to the funding of defence in Canada (for which, he notes, both the Conservatives and the Liberals can claim credit) – at least provide "...hope that we have made the initial steps in avoiding the 'Canada Without Armed Forces' crisis that we had previously warned against."

Martin Shadwick *teaches Canadian defence policy at York University. He is a former editor of* Canadian Defence Quarterly.

Photo by David Langlois

The Bény-sur-Mer Canadian War Cemetery in Normandy.

CLAUSEWITZ AND *ON WAR*

by Bill Bentley

Bildarchiv Preussischer Kulturbesitz/Art Resource 346330

Carl von Clausewitz, lithograph by Franz Michelis after a lost painting by Karl Wilhem Wach.

" ...like a beam of light from the past ..."

General Colin Powell first encountered Carl von Clausewitz's treatise, *On War*, in 1975 when he attended War College. According to Powell: "It was like a beam of light from the past, still illuminating present day military quandaries."[1] More recently, another distinguished military officer, General Sir Rupert Smith, cited Clausewitz no less than 10 times in his influential book, *The Utility of Force*.

The list of testimonials to von Clausewitz's magisterial *On War* is a long one indeed. General Helmut von Moltke once remarked that the only books of interest for him were Homer's *Iliad*, the *Bible*, and *On War*. In the inter-war period (1918-1939), two British colonels added their endorsement of Clausewitz. J.F.C. Fuller wrote that Clausewitz was on a level with Copernicus, Newton, and Darwin, and T.E. Lawrence praised Clausewitz's work as far superior to any other, subconsciously inspiring him in his own thinking.

Later, two of the most influential strategic theorists of the post-Second World War period stated that Clausewitz had no peer concerning the subject of war and conflict. Bernard Brodie concluded: "...[that] his is not simply the greatest book, but the only truly great book on war."[2] Colin S. Gray compares Thucydides, Sun Tzu, and Clausewitz, and unequivocally privileges Clausewitz over his two predecessors.[3] Finally, and most recently, the British philosopher W.B.Gallie wrote in 1995 that *On War* was the first, and, to date, the *only* book of outstanding intellectual eminence published on the subject of war

The subject of this praise, General Carl von Clausewitz (1780-1831), joined the Prussian army in 1792. He fought against the French Revolutionary and Napoleonic forces until the Battle of Waterloo in 1815, participating in several major battles, including Jena and the Battle of Nations. He was a man of a particularly philosophical bent, and he read voraciously and broadly, far beyond the field of military history. In 1818, Clausewitz was appointed Director of the Prussian War Academy in Berlin, during which period he composed *On War*. This work, the crowning jewel in his *œuvre*, has been enormously influential ever since. It would not be an exaggeration to say that the ideas of Clausewitz flow like a subterranean river through all of modern military thought.

Clearly, it is the substance of Clausewitz's thought that accounts for his importance, not only for military doctrine but with respect to strategic theory as well. In the 21st Century alone, no fewer than seven books have been published in English dealing exclusively or extensively with this issue.

In 2001, the third edition of Michael Handel's *Masters of War: Classical Strategic Thought* was released.

Handel compares Sun Tzu, Jomini, and Clausewitz, and, in this writer's view, he justifiably consigns the Swiss Jomini to history, effectively dismissing his relevance for the present. Handel then argues that Sun Tzu sought to teach how to fight wars *efficiently*, whereas Clausewitz intended to demonstrate how to fight wars *effectively*.

In the same year, Azar Gat's *A History of Military Thought: From the Enlightenment to the Cold War*, appeared. This book is exceptionally valuable for two reasons. First, it compares Clausewitz's thought to the military school of the Enlightenment (1687-1789), and it examines his profound influence during the 19th and 20th Centuries. Second, Gat's treatment of the whole period is done in the context of intellectual history. Positivism, Romanticism, Social Darwinism, Marxism, Fascism, and Liberalism are all related to how military theory has been shaped over the past 300 years. It is an essential read for anyone wanting to understand Clausewitz within the sweep of intellectual history.

In 2002, a German scholar, Beatrice Heuser, published *Reading Clausewitz*, a book not only on how to read Clausewitz but also dealing with how others have read him. She identifies all of Clausewitz's major themes and how individuals as varied as the German masters of warfare of the late 19th Century, through Lenin and Mao Zedong, to strategists of the nuclear age, have interpreted him. Heuser critically assesses these interpretations while guiding the reader through some of Clausewitz's most difficult ideas with clarity and comprehension.

Two years later, an Australian, Hugh Smith, published *On Clausewitz: A Study of Military and Political Ideas*. This book has a textbook-like quality – clearly written and very well organized. Smith both sets out the Prussian's ideas within the context of the revolution in war in *his* time, and then goes on to examine his relevance to the transformation of war in our *own* time. His treatment of the interaction between politics and war is insightful, and it amply demonstrates Clausewitz's contemporary relevance.

Finally, in 2007, four new books appeared that, taken together, deal comprehensively with all of Clausewitz's thought. Peter Paret's *Clausewitz and the State* (1976), undoubtedly the best biography of Clausewitz written in English, was issued in a second edition with an extensively revised preface. *Clausewitz's Puzzle*, by the German Clausewitzian scholar Andreas Herberg-Rothe, is a philosophical examination of some of Clausewitz's main themes. Herberg-Rothe's basic thesis is that Clausewitz's political theory of war emerged from his personal experience *in*, and study *of*, the three battles of Jena, Borodino, and Waterloo.

The last two books of the seven are authored or co-edited by the outstanding British historian, Hew Strachan. *Carl von Clausewitz's On War: A Biography* is actually one of a series of "Books That Shook the World;" a series that includes studies of Plato's *Republic*, Adam Smith's *Wealth of Nations*, and Machiavelli's *The Prince*. This alone represents yet another testimonial to Clausewitz's continuing importance. The primary purpose of *Clausewitz's On War* is to understand the origins of Clausewitz's thoughts, their evolution, and the varied forms in which they manifest themselves in his most important book. Each generation, according to Strachan, has read Clausewitz *differently*, but not necessarily *inaccurately*. Strachan admonishes us to regard the unfinished nature of *On War* (Clausewitz died before his final revisions) not "...as a source of frustration but of joy. Its author never stopped asking questions, not simply of his own conclusions but also of the methods by which he had reached them."[2]

Strachan's other 2007 book, *Clausewitz in the 21st Century*, co-edited with Andreas Herberg-Rothe, is a very valuable contribution to Clausewitzian studies, and it contains chapters by 16 distinguished scholars – British, German, American, French, Dutch, and Argentinian. All successfully demonstrate Clausewitz's continuing utility in the current century. Three are of especial interest – Alan Beyerchen's, "Clausewitz and the Non-Linear Nature of War: Systems of Organized Complexity," Herfried Munkler's, "Clausewitz and the Privatization of War," and David Lonsdale's, "Clausewitz and Information Warfare." Beyerchen demonstrates conclusively that Clausewitz anticipated much of today's discussion of systems theory and complexity theory and their relationship to war. Munkler extends this argument, demonstrating that Clausewitz's theory allows for the possibility of today's so-called "new wars" to a much greater extent than Martin Van Creveld (*The Transformation of War*) and Mary Kaldor (*Old Wars-New Wars*) have acknowledged. Lonsdale effectively refutes those proponents of the RMA who have argued that Clausewitz is far less relevant in an era when technology can "lift the fog of war," and can conceivably be conducted virtually without bloodshed.

These seven books truly deepen our understanding of Clausewitz's theory of war and how it continues to inform us concerning the character of armed conflict in our own time. All of them elucidate Clausewitz's contention that while the character of war inevitably varies with the age, its nature remains the same. *Existentially*, it is an act of violence to compel our opponent to our will, while *instrumentally*, it is the continuation of policy with the admixture of other means. Nonetheless, I would argue two gaps in a complete understanding of Clausewitz are not sufficiently addressed in these books. The first relates to the intellectual context of his period and how that

shaped his thinking. The second concerns the failure to explore fully the dual nature of strategy that Clausewitz was the first to identify.

Several of these authors acknowledge that Clausewitz was influenced by the Romantic Movement (1770-1840), but each accords equal or more weight to that of the Enlightenment, and to Newtonian science. On the contrary, I believe Romanticism had a far more profound impact upon Clausewitz's thinking, an influence that helps explain both his concept of Absolute War and its relation to real war, as well as his conception of war as a non-linear phenomenon.

None of the authors discussed in this essay appears to have accessed the recent, deeply probing scholarship dealing with Romanticism. A study of the work of Isaiah Berlin, Jacques Barzun, Terry Pinkard, and particularly, Frederick Beiser and Manfred Frank, is essential to acquire a full appreciation of this pan-European movement and its intellectual relationship to the Prussian theorist.

With regard to the significance of Romanticism, one eminent intellectual historian has situated the movement as a revolutionary turning point in the history of Western thought. Isaiah Berlin argues the first turn occurred at the end of the 4th Century BC, when the philosophical schools of Athens ceased to conceive of individuals as intelligible only in the context of social life. The second turning, inaugurated by Machiavelli, involved his recognition that there is a division between the natural and the moral virtues, the assumption that political values are not merely *different from*, but may, in principle, be *incompatible with* Christian ethics. The third great turning point – which Berlin argues was the greatest – was conceived toward the end of the 18th Century, with Germany in

Erich Lessing/Art Resource 211732

Napoleon at the Battle of Jena, 1806, by Horace Vernet.

the vanguard. Romanticism has produced vast and incalculable effects, Berlin says, including the very assumptions underlying Western thought.[5]

Clausewitz certainly read some of the leading Romantic artists and philosophers intently before the Battle of Jena (1806), especially Holderlin, Schiller, and Goethe. Afterwards, during his 'house arrest' in France, Clausewitz stayed with the Romantic author Madame de Stael. Here, he met and befriended a towering figure in the movement, Wilhelm Schlegal. When he returned to Berlin in 1808, Clausewitz joined the Christian German Symposium. A list of its active participants reads like a veritable Who's Who of German Romanticism. Later, when Clausewitz returned yet again to Berlin (1818-1830) to command the War Academy, he interacted with other major Romantic figures, including Georg Hegel.

In his *Battle: A History of Combat and Culture From Ancient Greece to Modern America* John Lynn assesses the influence of these German philosophers and artists upon Clausewitz, and he concludes that although no single individual fashioned military Romanticism, von Clausewitz towered above all other military Romantics – so much so that lesser contributors practically disappear from view.

The Romantics rejected what they considered the desiccated rationality of the Enlightenment, and its emphasis upon Empiricism and its Materialism. The philosopher Fredrick Schelling, for example, launched an all-out assault upon the mechanistic science of the 18th Century. In addition, the Romantics sought a philosophical solution to the dualism inherent in the prevailing Cartesian paradigm of nature. They produced a philosophical articulation of the Romantic vision of the ultimate integration of all the particularities or bifurcations of reality in the concrete, dynamic totality of the 'Concept' (*Begriff* in German). The pivotal term 'Concept' means the purpose and the essence of a thing, its formal final cause. Romantics held that the object of both artistic expression and philosophical and scientific analysis was the 'Concept' that incorporated both the universal and the individual. The 'Concept' is the genuine first, and things are what they are through the action of the 'Concept,' imminent in them, and revealing itself in them.

Clausewitz was hugely attracted to this position in order to solve his own theoretical problem. He had determined that there were two fundamental kinds of war – essentially, *unlimited* and *limited*. However, his theory required that these kinds of war be unified in some way, subsumed in a greater, non-dualistic whole. His concept of Absolute War, his *Begriff*, was the solution. Whether any particular war was more or less limited, its essence remained the same as expressed through the 'Concept.' And this essence was what Clausewitz called the "wondrous trinity" – composed of primordial violence, hatred, and enmity, which are to be regarded as a blind natural force; of the play of chance and probability, within which the spirit is free to roam; and of its element of subordination, as an instrument of policy, which makes it subject to reason alone.

More important for Clausewitz's contemporary relevance is the fact that Romantic science was thoroughly organic. The Romantics replaced the concept of mechanism with that of the organic, elevating it to the chief principle for integrating nature. They did not exclude mechanical explanation, acknowledging that mechanical explanation is perfectly valid of 'all of the parts within the whole,' but it is inadequate from the standpoint of the whole itself. This organicism was also naturally developmental, diachronic as opposed to nomothetic. This had a profound influence upon the Romantics' view of history, and it led to the emergence of *historicism*, an approach to history apparent throughout *On War*. Romantic biologists like Goethe maintained that the aesthetic comprehension of the entire organism or of the whole interacting natural environment would be a necessary preliminary step in the scientific analysis of respective parts. Both in art and in science, comprehension of the whole had to precede that of the parts. This is exactly how Clausewitz conceived of war:

> "War should be conceived as an organic whole whose parts cannot be separated, so that each individual act contributes to the whole and itself organizes in the central Concept."[6]

This organic conception of war meant that this activity was part of a human activity system, a *social* activity. It was a complex system rather than a complicated system, and like all complex systems it was non-linear:

> "War belongs to the province of social life. War is not an activity of the will exerted upon inanimate matter like the mechanical arts, or upon a living but passive, yielding subject, like the human mind and human feeling like the fine arts, but against a living and reacting force."[7]

In many important respects, Romantic science anticipated today's investigation of complexity theory. Clausewitz was clearly, quite consciously, dealing with what the American mathematician, Warren Weaver, called "organized complexity."[8] Alan Beyerchen supports this view, and he asserts that *On War* is suffused with the understanding that every war is an inherently non-linear phenomenon.[9] In a profoundly unconfused way, Clausewitz understood that seeking exact, analytical solutions does not fit the non-linear reality of the problems posed by war.

Turning now to the second gap in our understanding of Clausewitz, we need to examine the man's sophisticated treatment of strategy, which he defined with elegant simplicity as the use of engagements for the political purpose of the war. It is uncontroversial to assert that Clausewitz believed there were two kinds of war. The first kind set objectives that could be met only by the complete defeat of the opponent's armed forces and by rendering him prostrate. The second kind was more limited, requiring only that the opponent be enticed to the negotiating table. But Clausewitz's explanation for how this duality affected strategy is far less well understood.

In the case of unlimited war:

> "The absolute form of strategy contains a host of interactions, since the whole series of engagements is strictly speaking, linked together. In view of all these intrinsic characteristics of strategy, we say there is only one result that counts – final victory. In unlimited war we must always keep in mind that it is the end that crowns the work. Within the concept of unlimited war, then, strategy is indivisible and its component parts, the individual victories, are of value only in relation to the whole."[10]

When the political objectives were less absolute, war would be limited and a completely different strategic system should be employed. Again, according to Clausewitz:

> "Contrasting with the concept of unlimited strategy, there is another view, no less extreme, which holds that war consists of separate successes, each unrelated to the next, as in a match consisting of several games. The earlier games have no effect upon the latter. All that counts is the final score and each separate result makes its contribution toward this total."[11]

Clausewitz concludes this discussion of the two kinds of strategy by stating categorically that one must act upon the principle of using no greater force and setting no greater military aim than would be sufficient for the achievement of the political purpose.

Throughout the 19th Century, military doctrine in the West focused upon the first kind of strategy identified by Clausewitz. The result was a ubiquitous search for the *decisive battle*, regardless of the *political goal*. However, in the early 20th Century, one theorist, the German Hans Delbruck, advised: "...[that] founded on the teaching of Clausewitz, I have established that there is a dual nature of war and thus also of strategy. One can be called the strategy of annihilation; its exclusive means is the destruction of the inimical armed forces in battle. The other sort can be called the bi-polar strategy. Apart from the battle it has a number of other means."[12] Now, Delbruck was not widely read, and, by and large, the 20th Century adhered to the concept of strategy as one which, whatever the political goals set, sought decisive military victory in battle. This, of course, was appropriate in the circumstances surrounding the First and Second World Wars, but it was decidedly not the case in Korea and Vietnam, for example. With the advent of nuclear weapons, moreover, strategic theorists such as Bernard Brodie, Henry Kissinger, and Colin Gray began to develop concepts of limited war derived from Clausewitz's second strategic system.

DVIDS image 37950

General Tommy Franks.

In the post-Cold War era, there is little doubt that the strategy of annihilation may, at some future date, have utility, but in the current geo-strategic security environment, it has none. In today's scenarios of irregular warfare the bi-polar strategy is the only one that is relevant. Strategists revert to the battle pole as required, but simultaneously or sequentially, on the non-battle pole, with a wide variety of other means to achieve political success. As General Sir Rupert Smith concluded: "We are now in a new era of conflict, in fact, a new paradigm, which I define as "war amongst the people," one in which political and military developments go hand in hand."[13] {in other words, a bi-polar strategy} Furthermore, according to Smith, the ends for which we are fighting are changing from the hard objectives that *decide* a political outcome, to those of establishing the conditions in which the outcome may be *decided*.

Recognition of the nature and modalities of the bi-polar strategy is by no means universal to date. As Hew Strachan points out in *Clausewitz's On War*, clearly General Tommy Franks conceived of his job as prosecuting a strategy of annihilation. His political and military masters in Washington were equally confused, and the "...declaration of the end of major combat operations" was designed to signal a decisive victory, leaving the "pacification" of Iraq to others.[14] A proper understanding of the bi-polar strategy would have made clear that General Franks was conducting one early campaign on the battle pole at the operational level. Subsequent campaigns would flow continuously from there, and would necessarily involve both poles, with the emphasis swinging progressively to the non-battle pole as the security situation improved.

Notwithstanding the two gaps in the coverage of Clausewitz contained in the seven texts reviewed herein, they remain invaluable in rendering the Prussian theorist both intelligible, and, above all, relevant. Unfortunately, Clausewitz is seldom studied in Canada, and therefore, neither Clausewitz nor these valuable books will likely be widely read. This is a situation that should be rectified in the CF's professional development system. Currently at RMC, for example, Clausewitz only appears in the conventional pantheon of military thinkers from Sun Tzu, through Jomini, Mahon, and beyond. In fact, all cadets should be introduced to Clausewitz, regardless of the program they are following. Subsequently, all officers attending Staff College should then encounter Clausewitz again being taught at a higher, more sophisticated level. It is probably at this level that *On War* should become required reading. He should be studied again at the war college level, this time, supplemented by the insights provided by some, or all, of the texts covered in this essay.

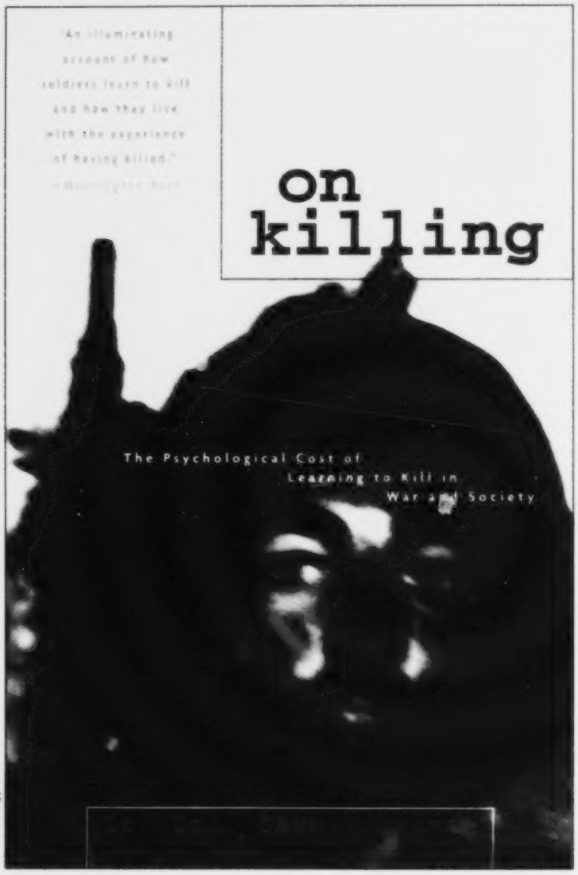
Lieutenant-Colonel (ret'd) L. William Bentley, MSM, CD, PhD, *is Head of the Leadership Theory Section of the Canadian Forces Leadership Institute in the Canadian Defence Academy.*

NOTES

1. Colin Powell, *My American Journey* (New York: Ballantine, 1995), p. 207.
2. Carl von Clausewitz, *On War*, edited and translated by Michael Howard and Peter Paret (Princeton: Princeton University Press, 1976), p. 52.
3. Colin S. Gray, *Fighting Talk* (London: Praeger, 2007), p. 32.
4. Hew Strachan, *Clausewitz's On War* (Vancouver: Douglas and McIntyre, 2007), p. 193.
5. Peter Watson, *Ideas: A History From Fire To Freud* (London: Weidenfeld & Nicholson, 2005), p. 607.
6. *On War*, p. 607.
7. *Ibid.*, p. 149.
8. Warren Weaver, "Science and Complexity," in *American Scientist*, Vol. 36 (1948), p. 540.
9. Alan Beyerchen, "Chance and Complexity in the Real World.," in *International Security*, Vol. XVII, Winter 1992-1993, p. 74.
10. *On War*, p. 582.
11. *Ibid.*
12. Quoted in Beatrice Heuser, *Reading Clausewitz* (London: Pimlico, 2002), p. 109.
13. General Sir Rupert Smith, *The Utility of Force* (London: Allen Lane, 2005), p. xiii.
14. *On War*, p. 4.

KILLING FOR THEIR COUNTRY: A NEW LOOK AT "KILLOLOGY"

by Robert Engen



"Patriots always talk of dying for their country, but never of killing for their country."

– Bertrand Russell

Introduction

Over a decade ago, Lieutenant Colonel Dave Grossman, a former US Army Ranger and military psychologist, published a book entitled *On Killing: The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society*. This work, along with its recent sequel, On Combat, have established Grossman's reputation in military law enforcement circles in North America as an expert on the human elements of warfare. Articles expanding and repeating the themes of these books have been published in *Christianity Today*, the *International Journal of Emergency Mental Health*, and on the Internet.[1] On Killing is required reading at the FBI Academy, and it has been made a part of the curriculum at West Point. Lieutenant Colonel Grossman has been engaged on a number of speaking tours throughout the United States, and has founded his own research group investigating "killology, the scholarly study of the destructive act."[2] More recently, Grossman's work has been gaining similar popularity in Canada. He has given several presentations to the Canadian Forces and the Royal Canadian Mounted Police, and *On Killing* has been included in the Canadian Forces Leadership Institute's 2006 professional studies reading list.[3] Grossman's *On Combat* is being prescribed by some members of the Canadian Forces' leadership as required reading for officers deploying overseas.

Grossman has become a serious contributor to popular knowledge on military psychology, and his popularity owes much to the wide acceptance of his theories on the human act of killing. These theories are highly revisionist, and claim that normal, healthy human beings – including trained soldiers – are physiologically and psychologically incapable of killing one another. For Grossman, this translates into a belief that "everything you think you know about war is based on 5,000 years of lies."[4] Only since the end of the Second World War have the Western nations discovered ways of psychologically conditioning their soldiers to kill others in face-to-face combat, Grossman claims. Prior to that, only a tiny fraction of the most elite (or psychotic) soldiers were capable of overcoming their innate resistance to killing.

Curiously, these works have elicited no serious response by military historians, in spite of the author's provocations regarding the discipline being founded upon lies. Instead, Grossman's theories have achieved great acceptance and are defining new popular understandings of killing, combat, and military history.

As a military historian, I am instinctively skeptical of any work or theory that claims to overturn all existing scholarship – indeed, overturn an entire academic *discipline* – in one fell swoop. In academic history, the field normally expands and evolves incrementally, based upon new research, rather than being completely overthrown periodically. While it is not impossible for such a revolution to take place and become accepted, extraordinary new research and evidence would need to be presented to back up these claims. Simply put, Grossman's *On Killing* and its succeeding "killology" literature represent a potential

revolution for military history, if his claims can stand up to scrutiny – especially the claim that throughout human history, most soldiers and people have been unable to kill one another.

I will be the first to acknowledge that Grossman has made positive contributions to the discipline. *On Combat*, in particular, contains wonderful insights on the physiology of combat that bear further study and incorporation within the discipline. However, Grossman's current "killology" literature contains some serious problems, and there are some worrying flaws in the theories that are being preached as truth to the men and women of the Canadian Forces. Although much of Grossman's work is credible, his proposed theories on the inability of human beings to kill one another, while optimistic, are not sufficiently reinforced to warrant uncritical acceptance. A reassessment of the value that this material holds for the Canadian military is necessary.

The evidence seems to indicate that, contrary to Grossman's ideas, killing is a natural, if difficult, part of human behaviour, and that killology's belief that soldiers and the population at large are only being able to kill as part of programmed behaviour (or as a symptom of mental illness) hinders our understanding of the actualities of warfare. A flawed understanding of how and why soldiers can kill is no more helpful to the study of military history than it is to practitioners of the military profession. More research in this area is required, and *On Killing* and *On Combat* should be treated as the starting points, rather than the culmination, of this process.

Killology.com

Dave Grossman.

This article will analyze two major areas of evidence for Grossman's theory: his biological-psychological theories on human nature, and his citing of military history to substantiate his extraordinary claims. I am not an expert in biology or psychology, but even a layman's reading of the literature turns up credible works that clash with Grossman's interpretations. And in terms of military history, Grossman's over-reliance upon S.L.A. Marshall's famous "ratio of fire" data represents a serious shortcoming. These matters must be discussed in some depth.

Human Nature

Grossman's ideas with respect to the application of biology and psychology to the military profession have been instrumental in establishing him as an authority on human behavioural issues. One suspects that much of Grossman's popularity is due to a highly optimistic view of human nature. As he writes in *On Killing*, "...from the standpoint of a historian, a psychologist, and a soldier, I began to realize that there was one major factor that was missing from the common understanding of killing ... the simple and demonstrable fact that there is within most men an intense resistance to killing their fellow men." This resistance is so strong, Grossman tells us, that in most circumstances, soldiers in battle will die before they will overcome it.[5] He further stipulates the presence in every human being of "...a force that understands at some gut level that all humanity is inextricably interdependent and that to harm any part is to harm the whole."[6] This is an uncompromisingly optimistic view of human nature and biology, and the appeal is understandable. No doubt, the world would be better off if human nature corresponded to this theory.

Unfortunately, these ideas seem inconsistent with what scientists and researchers tell us about human behaviour, which is far richer and more complicated than Grossman acknowledges. Despite what "killology" teaches, an innate biological resistance to killing is neither simple nor consistently demonstrable in human beings. There is much that we do not know about biology, evolution, and the place of humanity in nature, but our best current knowledge does not lend much support to Grossman's theories.

Take, for instance, where Grossman's work touches upon animal behaviour. One of his central claims is that human behaviour under stress is really no different from that of any other animal.[7] He takes as proof the assertion that animal species do not kill within their own species, and that "...when the fight option is utilized, it is almost never to the death." Instead, he claims, animals go through a process of posturing and non-lethal combat that is supposedly vital to the survival of the whole species, preventing needless death and allowing young males to live through early confrontations to pass on their genes at a later time.[8] Grossman is referring to natural selection, of course, but apparently he has a flawed understanding of how this process actually works. Natural selection in biology is a deeply selfish mechanism, and it is fundamentally about the best-adapted individuals surviving to pass on their own genes. In the natural evolutionary process, there is a struggle for reproductive advantage within a species, and victory usually goes to individuals best adapted to their circumstances.[9] There is no genetic imperative in living things to care about the survival of the species as a whole. Organisms are not as altruistic as Grossman believes, and animal behaviour is shaped by maximum survival and reproductive success of the individual or its close kin, and not of the species.[10]

It is conceivable that restraint and posturing in intra-specific combat developed as adaptations in some species, since, in nature, deadly combat would likely leave the victor almost as mauled as the loser. A species that could gradually adapt toward non-lethal intra-specific violence might possess a reproductive advantage. At the same time, however, deadly aggression can also be viewed from an evolutionary perspective as an adaptation.[11] Despite Grossman's claims to the contrary, animals *do* kill within their own species. Mankind's closest genetic relative in the animal kingdom is the common chimpanzee, with whom we share some 98.4 percent of our DNA. There have been many documented cases of chimpanzees killing each other, most famously in Dr. Jane Goodall's observation of the extermination of one chimpanzee band by another between 1974 and 1977. Pulitzer Prize-winning writer and scientist Jared Diamond claims, "...[that] of all our human hallmarks ... the one that has been derived most straightforwardly from animal precursors is genocide. Common chimps already carried out planned killings, extermination of neighboring bands, wars of territorial conquest, and abduction of nubile young females." Diamond takes this point further, saying, "...[that] if chimps were given spears and some instruction in their use, their killing would undoubtedly begin to approach ours in efficiency."[12] Aside from the primates, wolves and other wild dogs engage in very deadly intra-specific fighting, and, beyond the humans that hunt them, they are generally their own greatest source of mortality. The common pavement ant is notoriously aggressive, engaging in pitched battles involving masses of workers. Lions also on occasion kill other lions, and there are reports of the killing and cannibalization of cubs after one of their protector males has died and their territory was invaded by other prides.[13] Species do exist that have adapted, if not for constant murderous behaviour, then at least for the potential for deadly intra-specific competition; others have evolved toward more non-lethal violence. Chimpanzees kill one another, but gorillas do not appear to do so. More research into these phenomena is required, but this evidence does not suggest a universal "resistance to killing" biological imperative at work. Within some species, the ability and willingness to kill its own kind, and to develop a reputation for doing so, can be seen as a beneficial adaptation.[14] Biologist Konrad Lorenz believed that mankind in particular had never developed non-lethal intra-specific behaviour or structural elements. While Grossman claims otherwise, there is no evidence of a "natural" resistance to killing governing intra-specific behaviour in the animal kingdom.

Reuters RTR1JZQY

> "A flawed understanding of how and why soldiers can kill is no more helpful to the study of military history than it is to practitioners of the military profession."

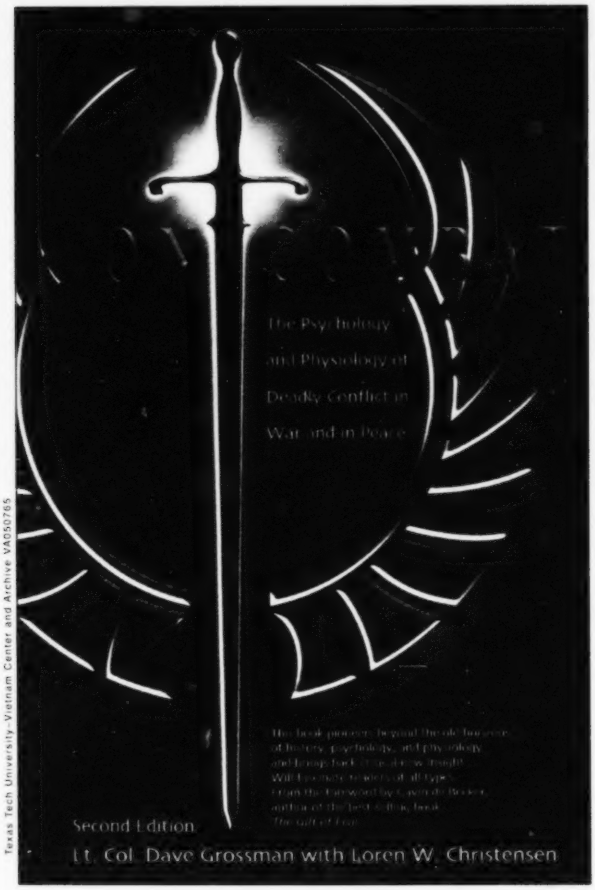
However, Lorenz also cautioned against drawing anthropomorphic conclusions from animal research. Humans may be part of the living world, but we are also unique in it, if only because of our capacity for higher-order cognition. The argument could still be made that human beings possess – have evolved an adaptation toward, or perhaps were "gifted" with by God – an innate resistance against intra-specific killing, even if our genetic neighbours have not. This would probably be Grossman's perspective. He refers to 98 percent of people as "sheep" – kind, decent, cooperative people who cannot kill and who need protection by those who can.[15] In his book, *The Dark Side of Man*, biologist and anthropologist Michael Ghiglieri derides such thinking as coming from the "...Bambi school of biology, a Disneyesque vision of nature as a collection of moralistic and altruistic creatures ... if anything is really wrong with us, it explains, it is a sociocultural problem that we can fix by resocializing people. It is not a biological problem."[16] Ghiglieri has criticized this narrow understanding of human violence, specifically claiming that Grossman's *On Killing* engages in unabashed "wishful thinking" that killing is an acquired proclivity that society must inculcate. Books such as these, Ghiglieri writes, "...were written by people with little or no understanding of biology – or who simply ignored or denied its findings ... anyone insisting that men do not have an instinct to kill other men is in factual error."[17]

> "Biologist Konrad Lorenz believed that mankind in particular had never developed non-lethal intra-specific behaviour or structural elements."

Despite Grossman's claims, there exists no midbrain evolutionary mechanism in humans that prevents healthy people from killing one another for the good of the species. There is much debate with respect to the extent to which any human behaviour can be regarded as "instinctive," but what is clear is that if human behaviour is dominated by instinct and genetic imperative, it operates along the selfish individual-oriented lines of natural selection, and it has developed in a violent fashion. Intra-specific aggression, cruelty, and killing may have emerged in prehistoric man as early as 1.5 million years ago as a hominid behavioural mechanism which promoted evolutionary fitness through personal and social power.[18] In short, social challenges can threaten the individual with a loss of face, with the resultant threat to reproductive success; such challenges can and do lead to deadly confrontations in defence of status and reputation.[19] Individuals who develop or enhance a reputation for ferocity and murder will have opportunities to wrest resources from others without the need for risky, direct conflict – improving their own survival "fitness" through social reputation.[20] The numbers suggest that even modern humans are more than willing to kill over social status and the loss of face. American criminologists have found that the motives for most homicides in the United States – 53 percent of all known cases in 1995 and 55 percent in 1996 – were "altercations of relatively trivial origin; insult, curse, jostling, etc."[21] Not only do humans kill one another, but we do so in patterns that often benefits short-term survival and genetic dominance of the individual, and for reasons that, to the outside observer, would appear to be trivial. Although violence is not always desirable or inevitable – nor need that violence become deadly – individuals possessing a degree of aggressiveness may once have been better-adapted to survive and to leave descendants.[22] Grossman's work tends to portray humans as slaves to an altruistic evolutionary mechanism that does not exist. While he has argued convincingly that human beings do have increased stress reactions to intra-specific violence, as opposed to other kinds of trauma,[23] there is little evidence in evolutionary biology to support an innate resistance to killing.

One possible defence of the "killology" theory would be the claim made in *On Combat* that, regardless of all of the numbers, only the two percent of the population supposedly born without this resistance to killing (the sociopathic "wolves") do the great majority of the face-to-face killing in both war and society (killing at a distance being psychologically different).[24] Grossman appears to have arrived at this number by examining studies from the Second World War, which demonstrated that after 60 days of sustained combat, 98 percent of combat soldiers would become psychiatric casualties, and the two percent who did not showed a predisposition toward "aggressive psychopathic personalities."[25] He extrapolates that these "damaged" personalities were the only people reliably carrying out face-to-face killing throughout history (until very recently). Exceptions include when non-killers are in groups, when they are under authority, or when an opponent is running away from them, all of which were circumstances Grossman identifies as those in which "normal" individuals might overcome their resistance to killing. This list of exceptions is substantial enough on its own that one might reasonably question the effectiveness of this "resistance," even by Grossman's standards. But one should also not overlook just how easy it can be to make "normal" individuals inflict

lethal pain upon one another. Stanley Milgram's much-cited experiments in obedience to authority offer compelling proof of this point.[26] Milgram found that 65 percent of subjects in an experiment were willing to inflict what they believed was a lethal dose of electricity onto a stranger, simply because they were told to do so by an authority figure. Furthermore, 30 percent were willing to inflict what they believed was a lethal shock to a victim while *in physical contact*, literally holding them down to shock them.[27] In multiple experiments, the subjects responded similarly, regardless of age, ideology, religion, nationality, or (most surprisingly) gender.[28] Grossman cites Milgram's study as well, but if the "average" person was prepared to kill face-to-face more than half the time at the simple insistence of a minor authority figure, then the idea that only a tiny minority of human beings can "naturally" kill seems doubtful. The power of authority and leadership should not be underestimated – the whole point of Milgram's experiment – but such results cast healthy doubt upon claims that most humans cannot kill. If this resistance to killing can be undone so easily and consistently, one can argue that it likely does not exist at all.



Texas Tech University–Vietnam Center and Archive VA050765

An example from military history shows the "killology" theories dealing with the socio/psychopathic two percent to be even more doubtful. It is a documented fact that soldiers from support branches behind the lines are far more likely to engage in unjustified violence and commit atrocities than are combat troops. Support troops are reported to hate the enemy more than those who have experienced combat, and are more likely to plunder, to be cruel to civilians, and to kill enemy prisoners. Israeli military psychologist Ben Shalit found that in the Israeli Defence Forces, cases of breaking the military code were many times higher for support troops than for combat troops – and that similar evidence for more aggressive behaviour by non-combatant soldiers came out of US troops in Vietnam, as well as by German troops in the USSR during the Second World War.[29] Are there more "wolves" in the support ranks than in the combat arms, or are the group dynamics and pent-up aggressions overcoming the resistance to killing for support troops? If so, one might again observe how easy it appears to be to overcome this resistance to killing. It is likely impossible to quantify, but it appears very unlikely that only the socio/psychopathic two percent of human beings have done most of the world's killing in the past.

Even a layman's examination of the literature in biology and psychology shows little support for Grossman's theory on a resistance to killing. As Dr. Michael Allen Fox stated in a recent open peer commentary, strong evidence exists for regarding the perpetration of killing and cruelty as having "deep evolutionary, neurological, and biochemical underpinnings, and we probably must accept this."[30] Of course, everything we think we know could be disproved should new verifiable evidence be discovered. Such is the nature of scientific inquiry. However, Grossman has not provided sufficiently extraordinary evidence to support his claims about a resistance to killing. The best evidence on human nature tells us that whatever resistance or "phobia" we have toward killing is ethical in origin, a result of higher intellectual functions and the shaping of our socio-cultural background.[31] Not every person has killed or will kill, but to suggest that the great majority are *incapable* of killing is to make an extraordinary claim, and one that does not possess any extraordinary biological or psychological evidence to give it credence.

S.L.A. Marshall's Ratio of Fire

Grossman draws most of the evidence for his theories on killing from military history, specifically, from the controversial writings of S.L.A. Marshall, a journalist with the US Army's Historical Section during the Second World War. Marshall developed an innovative post-combat interview technique wherein he would speak to a unit of soldiers fresh out of combat, and, together, they would attempt to reconstruct an action.

In terms of historical methodology this was a good idea. However, the claims that Marshall made, supposedly based upon his interview data, proved to be controversial. He claimed that only 15 to 25 percent of even the best-trained soldiers would ever fire their weapons in combat. As Marshall wrote in his book on the subject, *Men against Fire*, "... 75 per cent will not fire or will not persist in firing at the enemy and his works. These men may face danger but they will not fight."[32] Marshall's conclusion was that the average, healthy individual possessed an unconscious "...inner unrealized resistance toward killing a fellow man," although with Marshall there was no talk of evolutionary biology and more reference to socialization.[33] He claimed that these statistics were a universal truth of human combat, fully backed up by his painstaking research and interviews.

> **"Of course, everything we think we know could be disproved should new verifiable evidence be discovered."**

The US Army accepted his conclusions at face value and, according to Marshall and his supporters, implemented changes to combat training that would subsequently boost the combat firing ratio of infantry soldiers. Marshall reported, using his same interview techniques, that the ratio had risen to 55 percent of soldiers firing their weapons by the Korean War, and was over 90 percent in Vietnam.[34] The problem had been solved, and by the time anyone was seriously questioning these numbers, almost all soldiers were supposedly firing their weapons in combat. Marshall's data allegedly proves Grossman's argument about a resistance to killing, and Grossman employs these numbers lavishly and as being absolutely correct in all his "killology" works, claiming that raising the firing ratio from 15 percent in Normandy to 90 percent in the Falklands War "...represents a six-fold increase in combat effectiveness."[35] The difference is supposedly in special conditioning techniques that are now used to train soldiers to kill. Prior to their introduction, hardly any soldiers fired their weapons, let alone killed anyone with them.

Marshall has been praised as a great military historian, and he has no doubt contributed to the knowledge of warfare, particularly in terms of the human elements of combat. However, one should remain faithful to the axiom that extraordinary claims require extraordinary evidence. Marshall's claims were certainly extraordinary. What of his evidence?

> **"There is a wealth of varied information contained in these questionnaires, but what they can tell us about Marshall's ratio of fire is pivotal."**

Here, Marshall becomes extremely problematic as a source. Historians and researchers since the 1980s have been consistently demonstrating that Marshall did not have the evidence to back up his claims. Roger Spiller, among the first historians to publicly criticize Marshall, claimed that his ratio of fire numbers were "...an invention," and that "Marshall had no use for polite equivocations of scholarly discourse. His way of proving doubtful propositions was to state them forcefully. Righteousness was always more important for Marshall than evidence."[36] Other historians discovered that none of Marshall's aides and assistants could ever remember Marshall asking the troops questions during the group interviews that had anything to do with whether they had fired their weapons.[37] In the surviving field notebooks used by Marshall during his interviews, historians have found no signs of the statistical compilations that would have been necessary to deduce a ratio as precise as that found in *Men Against Fire*.[38] Such a precise, surprising number as the 15 to 25 percent ratio should have required a great amount of hard work and data-gathering to arrive at, but there is no evidence that Marshall carried out the statistical legwork his claims imply. The only interview notes actually located were found in an archive of a Maryland National Guard division, wherein soldiers testified to having used their weapons in action. There was no mention of the ratio of fire.[39]

Marshall was employed by the US Army's Historical Section, and his job as an army historian was the compilation of battlefield narratives. Systematically compiling and analyzing statistical data was not what the Historical Section was about, nor was it something for which Marshall had any interest or training. This makes Marshall's statistics, at best, an estimation based upon personal observations. And with no surviving notes or documentation that would substantiate his claims, and no corroborating evidence from Marshall's companions, there is only Marshall's word that his claims regarding the ratio of fire were supported by the empirical evidence of his interviews.

Of course, it is still possible, and no doubt Grossman would claim, that even if Marshall did not 'crunch the numbers,' his claims were, nonetheless, highly accurate. Part of the reason that Marshall's ratio of fire is still quoted frequently by historians and military analysts is that while Marshall's credibility has been thoroughly undermined, there has never been

Texas Tech University–Vietnam Center and Archive VA050768

much evidence from the Second World War to either corroborate or disprove his ratio of fire theory. The excellent survey research carried out by American psychologist Samuel Stouffer and his team during the war, for example, contains no information either way on the issue of soldiers firing their weapons.[40] No other source at the time was discussing the ratio of fire at all, it seems, so while Marshall's credibility has been attacked, his numbers have never really been refuted with documentary evidence.

The issue of Marshall's ratio of fire was one that I have always found to be very interesting, and when I decided to pursue graduate studies in history, I began researching the subject to see what corroborating evidence might exist in the primary source documentation. In mid-2007, I began examining a series of battle experience questionnaires filled out by Canadian infantry officers during the Second World War, addressing as they did a wide array of tactical questions, and giving the soldiers the opportunity to provide feedback and personal comments with respect to combat. Several hundred questionnaires were filled out by Canadians from rifle companies in 1944 and 1945 shortly after they had returned from combat, giving them the same immediacy attributed to Marshall's group interviews. Given the similar timeframe to Marshall, as well as the similar content, I believe they are at least as credible a source as *Men Against Fire*, and likely more so, since the original questionnaires can still be found and verified at the Library and Archives Canada (LAC) in Ottawa. These battle experience questionnaires are quite candid, and they explore the tactical realities facing Allied soldiers in the Second World War, both in the Mediterranean theatre and in northwest Europe. I perused over 150 of the infantry surveys stored at LAC over the course of several months, compiling statistics from the formal survey questions and transcribing all the informal personal comments that had been attached. The evidence I collected became the basis for my Master's thesis, which, as this article goes to press, is being revised as a manuscript.[41]

There is a wealth of varied information contained in these questionnaires, but what they can tell us about Marshall's ratio of fire is pivotal. Not a single one of the questionnaires – filled out by infantry officers who fought at close quarters and commanded rifle companies, platoons, and sections in combat – mentions anything about soldiers not firing their weapons. Indeed, the exact opposite appeared to be the major problem – that is, Canadian troops firing *too much*, wasting ammunition, and giving away their positions.[42] Most officers, however, were generally satisfied with the rate of small-arms fire, and they regarded it as being very effective in battle, particularly for defeating the inevitable German counterattacks that followed every offensive action.[43] A failure on the part of some of their troops to actively participate in battle was only highlighted by a few respondents during discussions of combat fatigue and 'green' replacement soldiers, and even those cases constituted a small minority. If over 75 percent of the riflemen under their command would not fight, as Marshall and Grossman claim, then the officers filling out the questionnaires would have noticed. Given their candid responses and genuine desire to help the Canadian Army train and fight better – the stated purpose of the questionnaires was to provide feedback with respect to combat training and experience while the war was still going on – it is extremely implausible that they would have overlooked, concealed, or covered up such alarmingly relevant information.

The questionnaires demonstrate that infantry combat is too complex, fluid, and terrifying an experience to be reduced to simple numbers. Today's hero could easily be tomorrow's coward (a point Marshall tried to make), and soldiers could not easily be reduced to the labels of killer/non-killer, or shooter/non-shooter.

A parallel study to Marshall's interviews, then, fully documented and straight from the subjects themselves

with no intermediary, presents data that is in direct contradiction to that of Marshall. The questionnaire respondents were exclusively Canadian, of course, and they cover a completely different set of subjects than Marshall's interviews. They also apply only to the Canadian experience. However, Marshall strongly implied that his 15 to 25 percent ratio of fire was a *universal* condition of modern warfare, and Grossman has been very explicit in his championing of the universality of this phenomenon as a part of human nature.[44] The evidence from the Canadian battle experience questionnaires indicates that non-participation in combat by riflemen was not a problem in the Canadian Army between 1943 and 1945; that infantry fire was usually quite effective; and that if there was a problem with the firing it was always due to *too much* fire rather than *too little*. Supposing Marshall was correct with respect to his claims, and there were problems with non-participation in the US Army, then either the Canadian Army was, by Grossman's reckoning, many times more effective a fighting force (of which there is no evidence) or else claiming the universality of Marshall's findings is factually incorrect. While it might be going too far to call S.L.A. Marshall a liar, he appears to have simply been wrong in his claims about the ratio of fire.

Although Grossman cites a few other pieces of evidence from military history to support his "killology" thesis, S.L.A. Marshall's "hard data" is the centerpiece of his argument regarding the inability to kill: most of what remains is either derived from Marshall or anecdotal in nature. Since it is Marshall that forms the core of evidence underlying many of Grossman's claims about killing in war, there are obvious problems inherent to reading the "killology" literature without reservation.

Conclusion

It would appear, then, that Lieutenant Colonel Grossman's appeals to biology and psychology are flawed, and that the bulwark of his historical evidence – S.L.A. Marshall's assertion that soldiers do not fire their weapons – can be verifiably disproven. The theory of an innate, biological resistance to killing has little support in either evolutionary biology or in what we know about psychology, and, discounting Marshall's claims, there is little basis in military history for such a theory either. This is not to say that all people can or will kill, or even that all soldiers can or will kill. Combat is staggeringly complex, an environment where human beings are pushed beyond all tolerable limits. There is much that we do not know, and plenty that we should be doing more to learn about. Grossman is clearly leading the way in posing these questions. Much of his work on the processes of killing and the relevance of physical distance to killing is extremely insightful. There is material in *On Combat* about fear, heart rate, and combat effectiveness that might be groundbreaking, and it should be studied carefully by historians trying to understand human behaviour in war. No disrespect to Lieutenant-Colonel Grossman is intended by this article, and it is not meant to devalue his work. I personally believe that some of the elements of his books, particularly the physiology of combat, would actually be strengthened if they were not shackled to the idea that humans cannot kill one another. But there are still questions that need to be asked, and the subject should not be considered closed. Grossman's overall picture of killing in war and society is heavily informed by a belief in an innate human resistance to killing that, as has been offered here, does not stand up well to scrutiny. More research on the processes of human killing is needed.

Canadian infantry in action during the Italian Campaign. *The Hitler Line, 1944*, by Charles Comfort.

and although *On Killing* and *On Combat* form an excellent starting point, there are too many problems with their interpretation for them to be considered the final word on the subject. I believe that, in the future, the Canadian Forces needs to take a more critical posture when it comes to incorporating Grossman's studies into its own doctrine. It is imperative that our nation's military culture remain one devoted to pursuing the best available evidence at all costs, rather than one merely following the most popular consensus.

Robert Engen *works for the Canadian Forces Directorate of Land Concepts and Designs at CFB Kingston. He is a doctoral candidate in military history at Queen's University.*

NOTES

1. See: Dave Grossman, "Trained to Kill," *Christianity Today*, (10 August 1998); Dave Grossman, "On Killing II: The Psychological Cost of Learning to Kill," *International Journal of Emergency Mental Health*, Vol. 3, No. 3 (2001), pp. 137-144.
2. *Killology Research Group*, at <http://www.killology.com/index.htm>.
3. Canadian Forces Leadership Institute, *A Guide to Reading on Professionalism and Leadership* (Kingston, ON Canadian Defence Academy, 2006), p. 26.
4. Dave Grossman, *On Combat: The Psychology and Physiology of Deadly Conflict in War and Peace* (NP: PPCT Research Publications, 2004), p. 10.
5. Dave Grossman, *On Killing: The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society*, (New York: Back Bay Books, 1996), p. 4.
6. *Ibid.*, pp. 30, 37-38.
7. Grossman, *On Combat*, p. 195; *On Killing*, pp. 10-11.
8. Grossman, *On Killing*, p. 6.
9. Anatol Rapoport, *The Origins of Violence: Approaches to the Study of Conflict* (London: Transaction Publishers, 1995), p. 16.
10. Michael P. Ghiglieri, *The Dark Side of Man: Tracing the Origins of Male Violence* (Cambridge: Perseus Publishing, 1999), pp. 179-181.
11. Rapoport, *The Origins of Violence*, pp. 19-20.
12. Jared Diamond, *The Third Chimpanzee: The Evolution and Future of the Human Animal* (New York: Harper Perennial, 2006), p. 294.
13. Greg Cashman, *What Causes War? An Introduction to Theories of International Conflict* (NP: Lexington Books, 1999), p. 17.
14. Diamond, p. 290.
15. Grossman, *On Combat*, pp. 176-177.
16. Ghiglieri, p. 179.
17. *Ibid.*, pp. 177-178.
18. Victor Nell, "Cruelty's Rewards: The gratifications of perpetrators and spectators," in *Behavioral and Brain Sciences*, Vol. 29 (2006), p. 211.
19. David M. Bruss, *The Murderer Next Door: Why the Mind is Designed to Kill* (New York: Penguin, 2005), p. 203.
20. Ghiglieri, p. 143.
21. K. Maguire and A.L. Pastore, *Sourcebook of Criminal Justice Statistics, 1996* (Washington: US Department of Justice, 1996), p. 334. See also: Federal Bureau of Investigation (FBI), Crime in the United States, 1996, (Washington: U.S. Department of Justice, 1997), p. 21. Presented in the context of the 19,645 documented murders that occurred in the United States in 1996.
22. Aubrey Manning, "The genetic bases of aggression," in *Aggression and War: Their Biological and Social Bases*, Jo Groebel and Robert A. Hinde (eds.) (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), p. 56.
23. Grossman, *On Combat*, pp. 2-6.
24. *Ibid.*, p. 177.
25. Grossman, *On Killing*, pp. 43-44.
26. See: Stanley Milgram "Behavioral study of obedience," in *Journal of Abnormal and Social Psychology*, Vol. 67 (1963), pp. 371-378.
27. Charles Helm and Mario Morelli, "Stanley Milgram and the Obedience Experiment: Authority, Legitimacy, and Human Action," in *Political Theory*, Vol. 7, No. 3 (August 1979), pp. 321-325.
28. Janet T. Gibson, "Training People to Inflict Pain: State Terror and Social Learning," in *Journal of Humanistic Psychology*, Vol. 31, No. 2 (Spring 1991), p. 74.
29. Ben Shalit, *The Psychology of Conflict and Combat* (New York: Praeger, 1988), pp. 46-47.
30. Michael Allen Fox, "Compassion as an Antidote to Cruelty," in *Behavioral and Brain Sciences*, Vol. 26 (2006), p. 229.
31. Diamond, p. 298.
32. S.L.A. Marshall, *Men against Fire: The Problem of Battle Command in Future War* (New York: William Morrow & Company, 1968), p. 50.
33. *Ibid.*, pp. 71, 79.
34. Grossman, "On Killing II," p. 139; Marshall, p. 9.
35. Grossman, *On Combat*, p. 207.
36. Roger Spiller, "S.L.A. Marshall and the Ratio of Fire," *The RUSI Journal*, (Winter 1988), pp. 63-71.
37. See: *Ibid.*; and John Whiteclay Chambers II, "S.L.A. Marshall's *Men against Fire*: New Evidence Regarding Fire Ratios," in *Parameters*, (Autumn 2003), pp. 113-121.
38. Spiller.
39. Fredric Smoler, "The Secret of the Soldiers Who Didn't Shoot," in *American Heritage*, Vol. 40, No. 2 (March 1989).
40. Samuel A. Stouffer, et al., The American Soldier, Five volumes (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1946). The second volume, *Combat and Its Aftermath*, is particularly relevant here.
41. Robert C. Engen, "Canadians against Fire: Canada's Soldiers and Marshall's 'Ratio of Fire,' 1944-1945," (Kingston, ON: MA thesis, Queen's University, 2008).
42. *Ibid.*, pp. 79-95.
43. *Ibid.*, pp. 95-106.
44. Marshall, pp. 78-79.

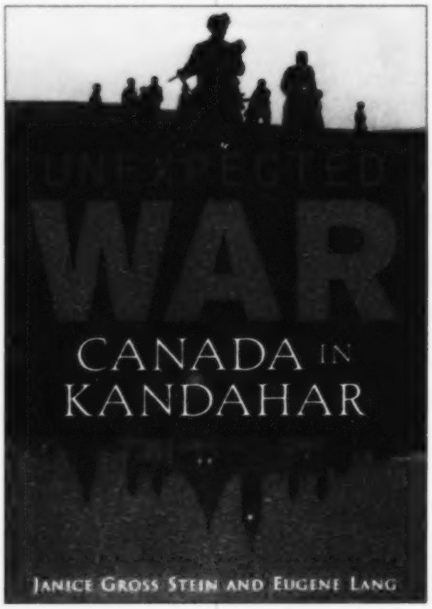
THE UNEXPECTED WAR: CANADA IN KANDAHAR

by Janice Gross Stein and Eugene Lang

Toronto: Viking Canada, 2007
348 pages, $35.00
ISBN 9780670067220

Reviewed by Scott M. Davy

It has become almost axiomatic to describe the changing security environment in which Canada has found itself embroiled since 11 September 2001, and certainly since the end of the Cold War. In the light of this threat environment, among a myriad of other factors, the civil-military dynamic in Canada has also evolved, resulting in changes that require investigation and analysis. The nation's top general during these changes, General Rick Hillier, enjoyed (and continues to enjoy) an unprecedented public profile and even he commented on the state of civil-military relations in Canada as he retired from his post.



The Unexpected War was published in the summer of 2007 amidst extensive dialogue with respect to Canada's military involvement in Afghanistan. At the time of its publication, Canada had suffered 67 combat fatalities (now nearly 100), and was (and still is) facing resurgent hostilities in the south of the country, specifically in Kandahar province. Despite a popular public discourse in opinion pieces and editorials and at issue panels, there existed a dearth of literature regarding Canadian involvement in Afghanistan. As a result, Eugene Lang and Janice Gross Stein set out to portray a "history on the run"[1] of Canadian decision-making on the Afghanistan file up to that point in time. They possessed a unique perspective to pursue this undertaking. Lang had been Chief of Staff to both Defence Ministers John McCallum and Bill Graham, and Dr. Stein has been a long-time international relations scholar, and commentator on Canadian foreign policy as Director of the Munk Centre at the University of Toronto. This review will seek to introduce the work, to explore the reaction to its publication, and, finally, to assess what the book is, and what it is not. It will pay special attention to the impact of not only the book but also its influence upon the conduct of civil-military relations in Canada. Put broadly, the book has three themes: Canada's relationship with the United States; the Government of Canada's lack of a coherent Afghanistan strategy; and Ottawa's difficulty in successfully overcoming a counterinsurgency.[2]

With more than a year having elapsed since its publication, reaction to the book has been mixed. After its release, some applauded its uniqueness, and noted the scarcity of writing with respect to the Canadian experience in Afghanistan. However, not all responses have been those of praise. In fact, an exploration of some glaring criticism can first identify differences in interpretation, clear any misconceptions about the book itself, and, more broadly, can further our study of civil-military relations in Canada. Several such reviews came from what could be described as the Canadian defence establishment,[3] by whom the book is called a "...self-serving diatribe," and "decidedly partisan." From this perspective, the book is felt to be an anti-military, pro-Liberal political 'blame game.'

A common criticism from this side of the civil-military dynamic is a staunch defence of military leaders in the light of perceived attacks from the authors. Some reviewers felt that Stein and Land attempted to square the blame of Canada's involvement on diplomats and military leaders, and away from their 'political masters.' Some go further and claim that the book actually insults the military leadership, portraying them as bullies, or implying that they 'bamboozled' their political masters into a course of action.

Was it, as their detractors proclaim, the authors' intent to portray the military as 'a gang of bullies,' and to lay blame for the Afghanistan mission upon them? Did General Hillier 'bamboozle' the civil authority? Some passages from the book are telling. "The Canadian Forces [CF] have [sic] flourished under the charismatic leadership of General Rick Hillier..."[4] While some state that the authors place blame on the Chief of Defence Staff (CDS), the text is explicit: "Hillier would persuade Bill Graham and ultimately Paul Martin to send Canada's military deeper and deeper into the conflict in Afghanistan."[5] General Hillier is a strong, persuasive individual, and the authors place him squarely in that light.

Criticisms, as already described, originating from the defence establishment are important for the purpose of an examination of civil-military relations in Canada. In this context, commentary represents an attempt by the defence establishment to vanguard the interests of the military versus the 'decidedly partisan' interests of their political masters. Therefore, regardless of any friction that may or may not have existed between the CDS (and by extension the CF) and the civil authority,

the reaction to the book has revealed friction between the defence establishment in the form of commentators and the civil authority in Ottawa.

In the broadest sense, *The Unexpected War* is a book about relationships. It involves the relationship between allies in the United States and Canada; it is about the relationship between the Prime Minister and his Cabinet; between the Minister of National Defence (MND), the CF, and the public service; and between the CDS and the civil authority. Further, it is about the relationship of the government to its citizenry. It offers an insider's look at the interactions *within* and *surrounding* the office of the MND, and, to a lesser extent, the Prime Minister's Office (PMO). I believe *The Unexpected War* covers these perspectives with great accuracy, and it does not purport to give the same in-depth perspective into other departments or at other levels within the Government of Canada. And yet, this strength and accuracy of detail has also been decried as the book's weakness. It is most certainly 'defence-centric,' and is not able to describe the events and efforts of, for example, the Department of Foreign Affairs, before or during the mission. In fact, the perspective of the book is so defence-centric that other government agencies and departments are seen as external, as "the others." This phenomenon is perhaps reflective of the central position that National Defence had enjoyed in the Afghanistan file, but certainly is also reflective of the authors' own experiences and perspectives. As a result, while all Canadians can benefit from this important book, anyone reading it will become more familiar with the workings of, for example, National Defence Headquarters (NDHQ) than Foreign Affairs' Lester B. Pearson Building.

Of particular note in this work is its complete distancing from any scholarly discourse with respect to civil-military relations, despite grappling with an issue of direct importance and impact on civil-military relations in Canada. Also missing is a discussion of the organizational studies and changes to the civil-military dynamic in Canada, the likes of which have been studied in detail by Drs. Douglas Bland and Albert Legault. Even the authors stand at an arm's length from the study of civil-military relations. Mr. Lang is a political operative, and, while Dr. Stein is an eminent scholar, her field of specialization is decidedly not the interaction between civil society and the military. Despite a disconnect from both the civil-military relations "ivory tower" and previous organizational and management reviews, *The Unexpected War* delivers an accurate portrayal of the real world interactions in the civil-military dynamic in Ottawa, and, most precisely, as it exists between 101 Colonel By (NDHQ) and Parliament Hill. Without a single reference to Huntington, Janowitz, or Feaver, important theorists in the field, the authors observe: "It is the military that is forging policy. Yet that is not the way it is supposed to be in a mature parliamentary democracy. Civilian oversight matters. Policy is made better by it. The military benefits from it."[6] *The Unexpected War* describes, I believe with great accuracy, a perspective upon an aspect of civil-military relations in Canada in a time during which this field is undergoing unquestionable changes.

Regardless of the criticisms brought forth by its detractors and any blame that may exist regarding the Afghanistan file, there was clearly an impact of the experience upon Canadian civil-military relations that continues to manifest itself today. From the interaction and influence of one man on Canadian defence policy, to the broadest question of how the Canadian public views its military and that policy, these questions are pervasive. For its efforts to investigate and analyze this impact, *The Unexpected War* is a timely and important work.

Scott Davy *is completing his final year of a Master of Arts degree in War Studies at the Royal Military College of Canada.*

NOTES

1. Eugene Lang, Comments to Royal Military College, 19 March 2008.
2. Mr. Lang describes these as central analytical points; they are truly basic, and oversimplify a complex and far-reaching monograph. *Ibid.*
3. For example, organizations such as the Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, Royal Canadian Military Institute, Canadian Institute for Strategic Studies, defence lobbyists and corporations, and academics in some way affiliated with defence issues.
4. Stein and Lang, *The Unexpected War*, p. 260.
5. *Ibid.*, p. 151.
6. *Ibid.*, p. 261.

BOOK REVIEWS

FIFTEEN DAYS: STORIES OF BRAVERY, FRIENDSHIP, LIFE AND DEATH FROM INSIDE THE NEW CANADIAN ARMY

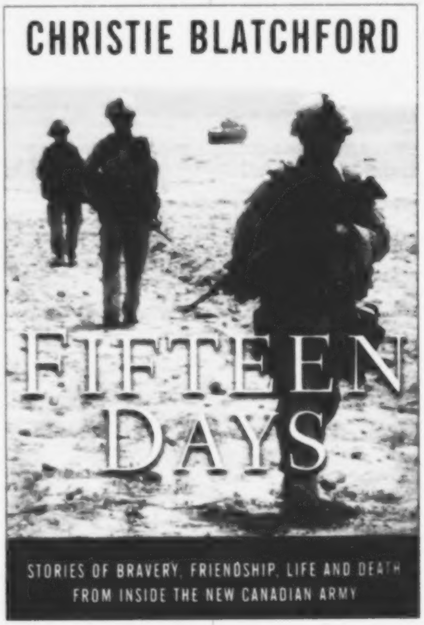
by Christie Blatchford

Scarborough, ON: Doubleday Canada, 2007
400 pages, $34.95
ISBN - 10:0385664664
ISBN - 13:978095664660

Reviewed by Major John Johnston

Fifteen Days is the enigmatic title of Christie Blatchford's emotional and personal account of the Canadian Forces' (CF) first rotation into the volatile area of southern Afghanistan – Kandahar Province.

The provincial capital, Kandahar City, originally was founded by Alexander the Great in the 4th Century BC. In modern times, it became the birthplace and home of the Taliban movement following the defeat of the Soviets in 1989. The Taliban seized the city and surrounding area, and brutally enforced their fundamentalist views upon the local population. It was under their rule that southern Afghanistan became economically and culturally crippled. During these dark days, terrorist groups were allowed to train unhampered by Western interference and interdiction. After their forced removal from power in 2001, the Taliban filtered out into the surrounding districts and neighbouring provinces, and attempted to maintain their locus of control through coercion and terror while blending in with the local population. The shift of Canadian focus from the Afghan capital of Kabul to the southern provinces would witness an increase in kinetic activity as NATO attempted to improve security, so that the Afghan government could assert its legal governance and provide necessary redevelopment. There was no doubt that this first NATO task force, the first of many, would 'stir up a true hornet's nest' as the NATO coalition force worked to establish their presence and to restore Afghan rule of law.



This region was a 'wild-west' frontier, populated by lawless groups attempting to destabilize the government, and mixed in with drug lords fighting to keep their profitable poppy crops from being destroyed. Working within the NATO-led coalition construct, Task Force *Orion* 'took the fight' to this lawless faction not just in Kandahar but in support of coalition partners in Helmand and Uruzgan Provinces. This narrative pays tribute to the soldiers and officers of Lieutenant-Colonel Ian Hope's task force as they make their mark upon this volatile and war-torn southern area. The book follows the task force's actions during their six-month rotation which occurred during the winter and spring of 2006, with a focus placed upon 15 distinct days of activity. This is their story.

Ms. Blatchford accompanied Lieutenant-Colonel Hope's task force during her three trips to Afghanistan, and she travelled extensively with the troops of the 1st Battalion, Princess Patricia's Canadian Light Infantry (1 PPCLI) and the other CF members as they took their fight to the Taliban throughout the south. During her many forays into the field, she developed long-lasting friendships among the various ranks: officer and non-commissioned member, Regular Force and Reserve. Her eclectic style describes the personal relationships within the task force, and how any casualties directly and indirectly affected those who had lost friends and fellow combatants. These were ordinary Canadians asked to do extraordinary tasks in extraordinary circumstances. And these were tasks they accomplished with unfailing ability, determination, and humour, for which, at the end of the day, some of them paid the supreme sacrifice. To close each event, Blatchford interviewed friends and colleagues, and even reached back to Canada, to interview family and local friends, in order to provide a personal side to the casualties of these tragic events.

Fifteen Days is not a war diary, but, rather, it is a personal account of those individuals who touched her life. As such, it is laid out before readers in a manner that takes them into the Canadian camps, the 'nightly leaguers,' and on patrols. Ms. Blatchford describes the anxiety, stress, and elation she witnessed in her new-found friends as they did battle with the Taliban and their followers. She describes, first hand, her trips with them as a passenger in the back of the Light Armoured Vehicles (LAV IIIs), and as she closely follows the sections when they move forward to the sound of small arms fire in the grape fields of Panjwajy. She is also present to observe *shuras*, meetings with

village elders and power brokers, and then travels north to the Gumbad platoon house in the northern Khakrez district. She describes the battles as they unfold in front of her, which she reinforces with additional information gathered later during her discussion with other members of the task force. The language is colourful, as it is reflective of the stress and sense of urgency experienced in battle. And the black-and-white and coloured images add to the overall effect of the story.

Fifteen Days transports the reader beyond the cryptic and sterile news report with an in-depth background that provides the necessary 'human' detail, which is enhanced by personal and emotional accounts of peers and leaders. Ms. Blatchford's writing skill puts the reader 'up close' with the soldiers in the field, and at home with their families and friends, which rounds out their story effectively. This is an account of Canadian military actions in faraway Afghanistan that is written for Canadian readers. It takes them beyond the news headlines and 'adds the face' to the soldiers who forged the trail and established an enduring Canadian presence that has been developed further by subsequent rotations.

Major John Johnston, *an infantry officer, is Adjutant of the Directorate of Leadership and Innovation at the Canadian Defence Academy. He served recently in Afghanistan as a member of Task Force A – Rotation 3 (February-August 2007), where he was employed in the Provincial Operations Centre as the J 3-5 (Current Operations Planning Cell).*

DND Photo RE2007-0090-15 by Corporal Bern LeBlanc

The National Remembrance Day Ceremony at the National War Memorial in Ottawa, 11 November 2007.

REVUE MILITAIRE CANADIENNE

Vol. 9, nº 2

Défense nationale National Defence

Canada

PRÉSENTATION DES MANUSCRITS

La *Revue militaire canadienne* invite les auteurs à lui soumettre des manuscrits qui traitent d'un large éventail de questions présentant de l'intérêt pour le milieu de la défense au Canada. Les sujets incluent, mais sans s'y limiter, les politiques de défense et de sécurité, les questions de stratégie, de doctrine et d'opération, la structure des forces armées, l'application de la technologie, l'acquisition de matériel, l'histoire militaire, le leadership, l'entraînement et l'éthique militaire. La *Revue militaire canadienne* s'intéresse plus particulièrement à des articles au contenu progressiste qui présentent des idées ou des concepts originaux, de nouvelles approches aux problèmes ou des interprétations novatrices.

Les auteurs respecteront les directives générales suivantes pour la présentation des manuscrits :

- On peut utiliser l'une ou l'autre des langues officielles du Canada.
- Les articles de fond, en règle générale, devraient compter entre 3 500 à 6 000 mots, notes comprises. La *Revue* accepte aussi les textes plus courts, surtout les textes d'opinion qui engagent le débat de questions pertinentes, ainsi que les lettres à la rédaction.
- Les manuscrits doivent être soumis sous forme électronique sur disquette ou par courriel en utilisant les logiciels MS Word ou WordPerfect, à l'adresse suivante : cmj.rmc@forces.gc.ca.
- Les manuscrits peuvent comporter des graphiques, des tableaux, des photographies, des cartes ou toutes autres illustrations complétant le traitement du sujet. Ces illustrations **ne doivent pas** être intégrées au corps du texte mais être placées à part. Les photographies et les cartes peuvent parvenir à la *Revue* sous leur forme originale ou sous forme électronique. Les originaux seront renvoyés aux auteurs. La taille des graphiques transmis par voie électronique ne doit pas être inférieure à 12,7 sur 17,8 cm. Il faut enregistrer ces graphiques à 300 ppp en format JPEG ou TIF dans Photoshop ou en tout autre format bien connu. Les illustrations du logiciel PowerPoint ne peuvent pas être utilisées étant donné leur résolution trop faible (72 ppp).
- Les manuscrits devront adopter le style et les normes de la recherche universitaire, utiliser l'orthographe du *Petit Robert* ou de l'*Oxford English Dictionary* et employer des notes en fin de texte plutôt que des notes en bas de page. Les notes ne doivent pas être intégrées par le logiciel de traitement de texte. Le numéro en exposant doit figurer au bon endroit dans le texte et la note correspondante doit être entrée comme texte normal à la fin du document.
- On devrait éviter le plus possible les sigles et abréviations militaires; toutefois, s'il faut s'en servir, la première fois que l'appellation apparaîtra dans le texte, il faudra l'écrire au long et la faire suivre par son sigle ou son abréviation placés entre parenthèses. Il faudra aussi éviter le plus possible le jargon militaire et l'argot du métier.
- On inclura une brève notice biographique (un paragraphe) indiquant, entre autres, les fonctions actuelles de l'auteur, son adresse postale, son adresse électronique et son numéro de téléphone.

Tout manuscrit sera évalué, sans que le nom de l'auteur soit mentionné, par au moins deux membres externes du comité de rédaction de la *Revue* qui recommanderont au rédacteur de le publier ou non. On jugera les manuscrits en fonction de leur originalité, de la solidité de l'argumentation, de la pertinence et de l'actualité du sujet ainsi que de la qualité du style.

Le sous-ministre et le chef d'état-major de la Défense ont délégué au rédacteur de la *Revue militaire canadienne* l'autorité de permettre la publication des manuscrits après recommandation du comité de rédaction. Aussi, les membres des Forces canadiennes et les employés civils du ministère de la Défense nationale n'ont-ils pas besoin d'une permission préalable de leur supérieur pour soumettre un manuscrit à la *Revue*.

Le rédacteur se réserve le droit de corriger le style et la grammaire des manuscrits et de les écourter, mais il n'y apportera pas de changement majeur, tant dans la forme que dans le contenu, sans consulter l'auteur. Les manuscrits refusés seront renvoyés aux auteurs. Ni la *Revue militaire canadienne*, ni son comité de sélection, ni le ministère de la Défense nationale ne conserveront de copie d'un manuscrit non retenu pour publication.

FSC
Sources Mixtes
Cert no. SW-COC-001506
© 1996 FSC

TABLE DES MATIÈRES

Couverture
STRONG AND FREE
Tableau par
David Craig

LES FANTÔMES DE HELLYER : L'UNIFICATION DES FORCES CANADIENNES A 40 ANS

CONSIDÉRATIONS NORMATIVES SUR *LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER*

3 LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF

4 VAILLANCE MILITAIRE

LA TRANSFORMATION DES FORCES CANADIENNES

6 LES FANTÔMES DE HELLYER : L'UNIFICATION DES FORCES CANADIENNES A 40 ANS – PREMIÈRE PARTIE
par Daniel Gosselin

LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE

16 CONSIDÉRATIONS NORMATIVES SUR *LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER* – PERSPECTIVES ET IMPLICATIONS DANS LE CONTEXTE D'UN SYSTÈME INTERNATIONAL EN MORCELLEMENT
par Patrick F. White

27 LE TERRORISME, UN CRIME INTERNATIONAL
par Michael Lawless

LA GUERRE CONTRE LA TERREUR

40 DJIHAD *VS* GUERRE GLOBALE CONTRE LA TERREUR – UNE GUERRE TOTALE EN GESTATION?
par Dwayne Lovegrove

OPÉRATIONS SPÉCIALES

51 MOBILITÉ DES OPÉRATIONS SPÉCIALES CANADIENNES : ACQUÉRIR LES BONS OUTILS
par Bernard Brister

HISTOIRE MILITAIRE

61 LA POLICE À CHEVAL DU NORD-OUEST EN AFRIQUE DU SUD (1899-1902) : UN LEADERSHIP EFFICACE EN CONTRE-INSURRECTION
par Kenneth Grad

73 PASSCHENDAELE : L'AUTRE CRÊTE DE VIMY DES CANADIENS
par Norman S. Leach

83 AU SERVICE DE LEUR PAYS : L'HISTOIRE DES *WRENS*, 1942-1946
par Emilie Anne Plows

REPORTAGE SPÉCIAL

92 L'EXCELLENCE EN MER
par Darren Hawco

OPINIONS

99 LA POLITIQUE DE DÉFENSE APRÈS LE GÉNÉRAL HILLIER
par Shaun Tymchuk

102 LE CANADA DOIT-IL REVOIR SA POSITION SUR LE PROGRAMME DE DÉFENSE ANTIMISSILE?
par Fraser A. F. MacKenzie

111 COMMENTAIRE
par Martin Shadwick

ÉTUDES CRITIQUES

114 CLAUSEWITZ ET *DE LA GUERRE*
par Bill Bentley

120 TUER POUR SON PAYS : NOUVEAU REGARD SUR L'*HOMICIDOLOGIE*
par Robert Engen

129 COMPTES RENDUS

La *Revue militaire canadienne/Canadian Military Journal* est la revue professionnelle officielle des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale. Elle est publiée quatre fois par année sous l'autorité du ministre de la Défense nationale. Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère de la Défense nationale, celles des Forces canadiennes, celles de la *Revue militaire canadienne* ou celles d'une agence du Gouvernement du Canada. Le copyright appartient à la Couronne en droit. On peut reproduire les articles après avoir obtenu la permission du rédacteur en chef et en en attribuant la source à la *Revue*. La *Revue militaire canadienne* paraît à la fois en version imprimée et en version électronique au site **www.revue.forces.gc.ca**.

ISSN 1492-465X

Revue militaire canadienne / Canadian Military Journal
Collège militaire royal du Canada
CP 17000, succursale Forces
Kingston (Ontario) K7K 7B4
Téléc. : (613) 541-6866
Courriel : cmj.rmc@forces.gc.ca

DJIHAD *VS* GUERRE GLOBALE CONTRE LA TERREUR – UNE GUERRE TOTALE EN GESTATION?

MOBILITÉ DES OPÉRATIONS SPÉCIALES CANADIENNES : ACQUÉRIR LES BONS OUTILS

LA POLICE À CHEVAL DU NORD-OUEST EN AFRIQUE DU SUD (1899-1902) : UN LEADERSHIP EFFICACE EN CONTRE-INSURRECTION

REVUE MILITAIRE CANADIENNE

www.revue.forces.gc.ca

Rédacteur en chef
David L. Bashow
(613) 541-6000 ext. 6148
bashow-d@rmc.ca

Rédacteur en chef adjoint
Philippe Constantineau, Ph.D.
(613) 541-6000 ext. 6399
constantineau-p@rmc.ca

Gérante de publication
Kelli Mullally-Guérette
(613) 541-6000 ext. 6837

Commentaire
Martin Shadwick

Production
Direction artistique SMA(AP) DPSAP CS08-0290

Comité consultatif

Président

Le major-général Daniel Gosselin, commandant de l'Académie canadienne de la Défense (ACD)

Membres

Le colonel L.E. Aitken, directeur du Développement professionnel, ACD

M. David L. Bashow, rédacteur en chef, *Revue militaire canadienne*

Le capitaine de frégate Hugues Canuel, représentant de la direction de l'Instruction et de l'Éducation maritimes

Le colonel Jim Cottingham, représentant du chef d'état-major de la Force aérienne

Le major Andrew Godefroy, représentant du directeur général du Développement des méthodes de combat de la Force terrestre

Le colonel Bernd Horn, chef d'état-major du Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada

Brigadier-général T.J. Lawson, commandant, CMR

Lawrence McDonough, Ph.D., directeur de l'Apprentissage et de l'Innovation, ACD

Le capitaine de frégate Guy Phillips, représentant du juge-avocat général, Collège militaire royal du Canada

Joel Sokolsky, Ph.D., recteur du Collège militaire royal du Canada

Comité de lecture

Douglas Bland, Ph.D.
Le major Michael Boire
Le lieutenant-colonel Douglas Delaney
Rocky J. Dwyer, Ph.D.
Le lieutenant-colonel Michael Goodspeed
Le major John Grodzinski
L'adjudant-chef Stéphane Guy
David Hall, Ph.D.
Le capitaine de frégate Greg Hannah
Michael Hennessy, Ph.D.
Hamish Ion, Ph.D.
Phillippe Lagassé
Le lieutenant-colonel (à la retraite) David Last, Ph.D.
Chris Madsen, Ph.D.
Sean Maloney, Ph.D.
Brian McKercher, Ph.D.
Paul Mitchell, Ph.D.
Le major (à la retraite) Jean Morin
Scot Robertson, Ph.D.
Stéphane Roussel, Ph.D.
Elinor Sloan, Ph.D.
Le colonel Randall Wakelam

NOTE AUX LECTEURS ET LECTRICES

La *Revue militaire canadienne* est entièrement bilingue; lorsqu'une citation originale a été traduite, le lecteur trouvera le texte original de la citation dans la version de la *Revue* rédigée dans l'autre langue officielle du Canada. Afin de faciliter la lecture, le masculin sert de genre neutre pour désigner aussi bien les femmes que les hommes.

LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF

Bienvenue à tous nos lecteurs en ce lendemain d'élections fédérales dans ce beau pays nordique qui est le nôtre. Ici, les affaires continuent comme avant.

En couverture, nous avons l'honneur de vous présenter le tableau *Strong and Free* du peintre canadien David Craig. Il s'agit d'un montage historique illustrant l'Armée canadienne en action dans le nord-ouest de l'Europe durant la Deuxième Guerre mondiale. Vous trouverez d'autres œuvres remarquables de cet artiste à l'adresse ***www.davidcraigart.com***.

Notre premier article de fond, qui se divise en deux parties, est signé par le major-général Daniel Gosselin, commandant de l'Académie canadienne de la Défense, à Kingston. Dans ce premier volet, dont la suite vous sera présentée dans le prochain numéro, le général Gosselin examine les enjeux fondamentaux qui ont amené Paul Hellyer, ministre de la Défense de l'époque, à vouloir unifier les Forces canadiennes dans les années 1960, de même que les questions qui ont présidé à ces efforts d'intégration. L'auteur évalue en outre l'héritage des concepts centraux qui en découlent et la façon dont ces derniers s'appliquent aujourd'hui aux Forces canadiennes.

Patrick White étudie ensuite la nature de la souveraineté étatique dans le contexte du document des Nations Unies intitulé *La responsabilité de protéger*, ainsi que les nouveaux concepts et méthodologies qui régissent les relations internationales dans le monde contemporain. White en arrive à la conclusion que *La responsabilité de protéger* « ne fonctionne pas » et il propose quelques arguments assez convaincants pour nous rallier à cet avis.

L'avocat et officier de la réserve navale Michael Lawless analyse la situation actuelle du terrorisme en tant que crime international. Pour ce faire, il passe en revue les traités et conventions qui visent certaines dimensions particulières du terrorisme, puis cerne les problèmes de définition de ce qui constitue *exactement* un acte terroriste. Il conclut son article en dressant un bilan de l'état actuel du droit international en cette matière et émet l'opinion que, même si l'absence de définition internationalement acceptée du terrorisme n'enlève rien au caractère criminel des actes terroristes, cette lacune sert d'excuse aux États pour se soustraire à leurs obligations dans ce domaine.

Dans l'article suivant, Dwayne Lovegrove propose un modèle fondé sur trois caractéristiques de la « guerre totale », soit *l'envergure de la violence, la mobilisation de la société et les objectifs de la guerre*, pour avancer qu'en ce qui a trait à l'actuelle guerre globale contre le terrorisme, « bien que l'envergure de la violence dans ce conflit ne soit pas encore proche de celle d'une guerre totale traditionnelle, elle est néanmoins assez considérable et étendue pour produire des effets psychologiques et sociaux d'envergure "presque mondiale". »

Puis, Bernard Brister, un pilote d'hélicoptère tactique chevronné qui poursuit actuellement son doctorat en études sur la conduite de la guerre et est professeur adjoint au Département de science politique et d'économique du Collège militaire royal, tente de trouver une solution à ce qu'il estime être une lacune de doctrine dans le domaine des opérations spéciales canadiennes. Plus précisément, il étudie les effets de « multiplication des forces » que la série d'acquisitions d'équipement, annoncée récemment pour les Forces canadiennes dans le cadre du programme de dotation de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*, pourrait avoir sur les opérations spéciales. Le major Brister se concentre ensuite sur les conséquences de ces acquisitions, réalisées ou planifiées, en regard de la mobilité tactique, opérationnelle et stratégique, ainsi que sur les transformations qui en résulteront quant à « sa capacité de projeter sa puissance en matière de défense, de manière à affirmer la souveraineté du Canada et défendre les intérêts du pays à l'étranger. »

Dans la section historique de ce numéro, Kenneth Grad présente une étude de cas intéressante : la participation de la Police à cheval du Nord-Ouest à la guerre en Afrique du Sud, de 1899 à 1902. Cette expérience et les leçons qui en ont découlé restent pertinentes encore aujourd'hui, car il s'agissait à l'époque d'une guerre anti-insurrectionnelle, de nature très moderne même si elle s'est déroulée il y a plus d'un siècle. Selon Grad, « l'exercice d'un leadership compétent a constitué un facteur décisif pour l'accomplissement de la mission confiée à la Police à cheval du Nord-Ouest, à savoir la lutte contre l'insurrection. » Suit l'hommage que Norman Leach, un historien de Calgary, rend aux soldats canadiens qui ont participé à la prise de Passchendaele, dans les Flandres, au cours de la Première Guerre mondiale. Cet article est publié à un moment particulièrement opportun, puisqu'il coïncide avec le lancement du long métrage *Passchendaele* de Paul Gross, film pour lequel Norman Leach a agi à titre d'historien-conseil. Et pour conclure ce voyage dans le temps, Emilie Plows, elle-même une « enfant de la marine », raconte la contribution des femmes du Service féminin de la Marine royale du Canada, communément appelées *Wrens*, à la victoire durant la Deuxième Guerre mondiale. Emilie y explique la raison d'être de l'organisation, sa structure, son développement, son rôle et ses défis, mais aussi, surtout, elle souligne l'influence déterminante que cette expérience a eue sur les femmes qui ont servi au sein de ce corps de la marine.

Nous vous proposons également dans ce numéro un autre reportage spécial, axé cette fois sur la marine. Le capitaine Darren Hawco, fier commandant du *NCSM Ottawa* de mai 2006 à juin 2007, livre un témoignage personnel sur le déploiement couronné de succès du *NCSM Ottawa* dans les eaux de l'Asie du Sud-Ouest, en appui à la campagne contre la menace terroriste, de septembre 2006 à mars 2007.

Enfin, ce numéro se termine par des comptes rendus, des essais et des textes d'opinion qui sauront sûrement vous intéresser, et Martin Shadwick jette un regard nouveau sur la stratégie de défense *Le Canada d'abord*.

Bonne lecture et à la prochaine!

David L. Bashow
Rédacteur en chef
Revue militaire canadienne

VAILLANCE MILITAIRE

Les trois décorations de la vaillance militaire du Canada, notamment la Croix de Victoria, l'Étoile de la vaillance militaire et la Médaille de la vaillance militaire, ont été créées le 1er janvier 1993 par Sa Majesté Elizabeth II, reine du Canada. Toutes les décorations peuvent être décernées à titre posthume.

La **Croix de Victoria** est décernée pour les actes de bravoure ou d'abnégation insignes ou pour le dévouement ultime au devoir en présence de l'ennemi.

L'**Étoile de la vaillance militaire** est décernée pour des services éminents accomplis avec courage en présence de l'ennemi.

La **Médaille de la vaillance militaire** est décernée pour un acte de bravoure ou de dévouement en présence de l'ennemi.

En outre, la **Citation à l'ordre du jour** a été créée dans le but de reconnaître les actes de bravoure, le dévouement professionnel ou tout autre service distingué accomplis par un membre des Forces canadiennes en service actif ou par toute autre personne travaillant avec les Forces canadiennes. Les récipiendaires acquièrent le droit de porter sur le ruban de leur médaille de campagne ou de leur médaille de service une feuille de chêne en bronze. À l'instar des décorations de la vaillance militaire, la Citation à l'ordre du jour peut être octroyée à titre posthume.

Il est à noter que les grades indiqués sont ceux que portaient les récipiendaires au moment où ils ont accompli les actes qui leur ont valu leurs décorations. Il importe également de souligner que les présentes annonces sont préliminaires. Le nom des six récipiendaires des décorations de la vaillance militaire a été publié dans NDHQ CANFORGEN 169/08 CMP 073/08 11219ZSEP08 et celui des quatorze récipiendaires des citations à l'ordre du jour a été annoncé dans NDHQ CANFORGEN 162/08 CMP 071/08 291346ZAUG08. D'autres nouvelles et précisions seront communiquées dès que l'information sera rendue publique.

Son Excellence la très honorable Michaëlle Jean, gouverneure générale et commandante en chef du Canada, a accepté que les personnes suivantes reçoivent les décorations nationales pour leurs actes hautement méritoires :

Étoile de la vaillance militaire

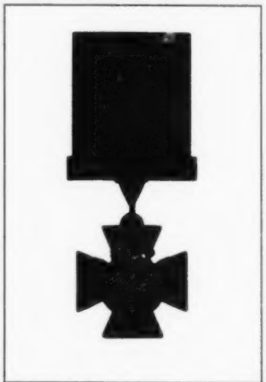
1. Capitaine J. Snyder (à titre posthume) et caporal J. Ball – Pour la vaillance et le courage extraordinaires dont ils ont fait preuve en bravant un intense barrage de tirs afin de sauver la vie de dizaines d'Afghans et de Canadiens. (Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, le 4 juin 2008)

Médaille de la vaillance militaire

1. Capitaine R. Peel, caporal C. Baker et caporal S. Bancarz – Pour leur vaillance et leur courage sous le feu incessant de l'ennemi, permettant ainsi de sauver la vie de nombreux Afghans et Canadiens. (Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, le 4 juin 2008)
2. Caporal A. B. J. Dion – Pour les actes de vaillance qu'il a accomplis en s'exposant au feu nourri de l'ennemi afin de sauver la vie d'un camarade blessé et de permettre à son peloton de se sortir sans encombre d'une embuscade meurtrière tendue par l'ennemi. (Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, le 27 septembre 2007)

Citation à l'ordre du jour

1. Major H. Sajjan – Pour son professionnalisme et son courage remarquables à titre de conseiller spécial auprès des forces américaines de la coalition. (Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, septembre 2006)
2. Capitaine J. H. Hamilton – Pour sa persévérance et son courage exceptionnels à la tête du peloton Recce. (Groupe brigade de la Princess Patricia's Canadian Light Infantry, Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, le 3 août 2006)



Croix de Victoria

Étoile de la vaillance militaire

Médaille de la vaillance militaire

3. Capitaine R. E. Jurkowski – Pour sa détermination et son leadership remarquables à titre de commandant de compagnie. (Groupe brigade de la Princess Patricia's Canadian Light Infantry, Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, mai et juin 2006)

4. Lieutenant B. Richard – Pour son courage et son leadership exceptionnels à titre de commandant de peloton. (Groupe brigade de la Princess Patricia's Canadian Light Infantry, Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, le 3 août 2006)

5. Adjudant D. J. Hessell – Pour son professionnalisme et son leadership remarquables à titre de commandant de peloton. (Groupe brigade de la Princess Patricia's Canadian Light Infantry, Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, le 17 mai 2006)

6. Sergent V. Ingram (à titre posthume) – Pour son professionnalisme et son leadership remarquables à titre de membre du groupe brigade de la Princess Patricia's Canadian Light Infantry. (Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, le 3 août 2006)

7. Caporal-chef T. W. Fletcher – Pour son initiative et son courage exceptionnels lorsque, d'une manière entièrement désintéressée, il a pris le commandement d'une équipe affectée au tir de mortier, s'exposant ainsi au feu incessant de l'ennemi. (Groupe brigade de la Princess Patricia's Canadian Light Infantry, Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, le 24 juin 2006)

8. Caporal-chef M. Parsons – Pour son courage et son leadership exceptionnels alors que, sans égard pour sa propre sécurité, il s'est servi de son véhicule comme bouclier et a établi une position défensive, permettant ainsi l'évacuation des blessés. (Groupe brigade de la Princess Patricia's Canadian Light Infantry, Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, le 3 août 2006)

9. Caporal-chef D. E. Presley et caporal C. J. Reid (à titre posthume) – Pour leur détermination et leur courage exceptionnels alors qu'ils ont volontairement mis pied à terre sous un tir nourri afin de dégager un véhicule enlisé. (Groupe brigade de la Princess Patricia's Canadian Light Infantry, Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, le 27 juillet 2006)

10. Caporal M. Charlish – Pour le courage et le dévouement remarquables dont il a fait preuve en s'exposant aux tirs ennemis afin de venir en aide à un camarade blessé. (Groupe brigade de la Princess Patricia's Canadian Light Infantry, Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, le 9 juillet 2006)

11. Caporal S. R. Dusenbury – Pour son initiative, son dévouement et son courage remarquables lorsque, se trouvant pris entre l'ennemi et le reste du peloton, il s'est servi de son véhicule comme bouclier afin de poursuivre le combat contre les forces insurgées. (Groupe brigade de la Princess Patricia's Canadian Light Infantry, Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, le 14 juillet 2006)

12. Caporal J. Hoekstra – Pour le professionnalisme et le leadership remarquables dont il a fait preuve, lorsque, par ses actes de bravoure, il a réussi à repousser l'ennemi lors de combats intenses. (Groupe brigade de la Princess Patricia's Canadian Light Infantry, Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, le 3 août 2006)

13. Caporal A. Shulaev – Pour son courage exceptionnel et son action décisive sous le feu nourri de l'ennemi. (Groupe brigade de la Princess Patricia's Canadian Light Infantry, Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, le 8 juillet 2006)

photo LB2008-0108 du MDN prise par le sergent Kyle Richards

Le 17 juillet 2008 à Groesbeek, Pays-Bas. L'équipe du Collège militaire royal participant à la marche de Nimègue observe une minute de silence à la mémoire du major H. C. J. Morison du 12ème régiment de campagne de l'Artillerie royale canadienne, mort au champ d'honneur le 8 février 1945.

Bibliothèque et Archives Canada/Duncan Cameron/PA-117109

En partant de la gauche : Lester B. Pearson, premier ministre, Paul Hellyer, ministre de la Défense nationale, et le maréchal en chef de l'air Frank Miller, en juin 1965.

LES FANTÔMES DE HELLYER : L'UNIFICATION DES FORCES CANADIENNES A 40 ANS – PREMIÈRE PARTIE

par Daniel Gosselin[1]

Après une étude des plus minutieuses et des plus approfondies, le gouvernement en est arrivé à la décision qu'il n'y a qu'une seule solution satisfaisante. C'est l'intégration des forces armées du Canada sous un seul chef d'état-major de la Défense et un seul état-major de la défense. Cette décision constituera la première étape vers une seule force unifiée de défense pour le Canada. Le contrôle unifié de tous les aspects de l'organisation et des opérations devrait non seulement rendre la défense du Canada plus efficace et mieux coordonnée, mais aussi permettre de réaliser des économies considérables[2].

Livre blanc sur la défense, mars 1964

Introduction

L'un des événements les plus déterminants de l'histoire militaire du Canada est survenu le 1[er] février 1968 avec l'entrée en vigueur d'une loi supprimant la Marine royale du Canada, l'Aviation royale du Canada et l'Armée canadienne. Ce jour-là, les trois services militaires, chacun très fier de son histoire, ont cessé d'exister. L'année 2008 marque les quarante ans d'unification des trois services en un – les Forces armées canadiennes. Depuis, divers principes dominants et parfois antagonistes ont influencé et modelé l'évolution des Forces canadiennes en tant qu'institution, mais aucun n'a eu une telle incidence, et aussi durable, que les idées que le gouvernement libéral de Lester B. Pearson et son ambitieux et résolu ministre de la Défense nationale, Paul T. Hellyer, ont exposées au printemps 1963.

C'est par la *Loi sur la réorganisation des Forces canadiennes* (le projet de loi C-243, communément appelé « loi sur l'unification ») que le gouvernement a modifié la *Loi sur la défense nationale* en vue de supprimer les trois services et de les remplacer par une force militaire unifiée. Mais ce sont les principes fondamentaux – et originaux – dont Hellyer s'est fait le défenseur au cours des trois années et demie pendant lesquelles il a été ministre, ainsi que les réformes contestées qu'il a réussi à faire accepter aux dirigeants de la Défense, qui ont radicalement transformé la force militaire canadienne, engendrant du même coup la discorde et la controverse. Ces idées ont eu de l'influence à bien des égards et ont inspiré d'autres réformes entreprises au cours des années 1970 et 1980. Comme l'affirme Douglas Bland, analyste en matière de défense et auteur de deux importantes études sur l'unification et ses conséquences : « cette politique (...) a provoqué une polémique publique immédiate et prolongée et une grande insatisfaction à l'intérieur des forces armées[3]. » Elle a également déclenché l'une des crises les plus profondes qu'ait connues le Canada au chapitre des relations entre civils et militaires[4].

Publié en deux parties, le présent article examine les idées fondamentales qui ont conduit le ministre Hellyer à unifier les forces canadiennes et qui sous-tendaient les efforts d'intégration et d'unification des années 1960[5]. L'article évalue également ce qu'il reste en 2008 de ces principes de base[6]. Les idées de Hellyer ont été publiées pour la première fois en 1964 dans le *Livre blanc sur la défense* du gouvernement libéral, qui contenait plusieurs concepts originaux et énonçait la philosophie de base et la justification de l'unification des forces armées. Les projets de loi C-243 et C-90 – ce dernier ayant conduit à la création du bureau du chef d'état-major de la Défense et à la formation d'un état-major de la défense unique intégré au Quartier général des Forces canadiennes – visaient tous deux la mise en œuvre sanctionnée par la loi de la décision d'orientation contenue dans le *Livre blanc* de 1964. Dans les exposés qu'il a présentés au Parlement en mai 1964 sur le projet de loi C-90 et en décembre 1966 sur la *Loi sur la réorganisation des Forces canadiennes*, Hellyer développa considérablement les idées formulées dans le *Livre blanc*, notamment au chapitre des avantages pour le Canada d'une structure de commandement unifiée des forces armées.[7] Ces énoncés de politique correspondaient dans l'ensemble à ses idées et constituaient le fondement intellectuel d'une restructuration en profondeur de la Défense canadienne qui, pendant quarante ans, aura exercé une pression sur l'institution.

« Hellyer a apporté plusieurs idées progressistes et novatrices à la Défense en 1963... »

Le présent article passe en revue et évalue cinq grands thèmes qui caractérisent l'unification et les idées principales au cœur de la stratégie d'intégration de Hellyer. Nous présenterons les deux premiers thèmes dans le présent numéro et les trois suivants ainsi que la conclusion, dans le prochain. Ces grands thèmes sont donc les suivants : 1) l'obligation de doter le Canada d'une politique de défense unique et cohérente; 2) la création du bureau du chef d'état-major de la Défense afin de centraliser et de renforcer l'administration et le contrôle de la politique de défense et des Forces canadiennes; 3) la création d'un système de commandement unifié, y compris la réorganisation complète des commandements de campagne; 4) l'adoption de méthodes de gestion modernes et la suppression des fonctions faisant triple emploi dans le but de réaliser des économies; et 5) le passage à une allégeance unique aux Forces canadiennes. Hellyer n'a jamais considéré ces thèmes comme des éléments distincts, mais les a vus au contraire comme un ensemble de réformes intégrées nécessaires à la transformation radicale de la Défense canadienne. Toutefois, le fait de les examiner séparément facilitera l'évaluation de ces idées des années 1960 et de ce qu'il en reste en 2008, et permettra de comprendre l'évolution des Forces canadiennes et la base de l'organisation et de la stratégie décisionnelle au sein de l'institution.

Hellyer a mis de l'avant plusieurs idées progressistes et novatrices à la Défense en 1963, mais avec l'unification, il a également cherché à imposer une vision dogmatique et idéaliste de ce que devraient être les Forces canadiennes et de la façon dont elles devraient être organisées. Comme l'a montré la suite des événements, l'unification en bloc des Forces canadiennes constituait un modèle trop unidimensionnel qui, à long terme, ne s'est pas révélé viable. Depuis trois ans et demi, sous la direction du général Rick Hillier, chef d'état-major de la Défense, les Forces canadiennes connaissent d'importants changements, ce qui ne s'était pas vu depuis des décennies. Cette transformation profonde est alimentée en grande partie par la vision audacieuse de Hillier relativement au nouveau rôle que doivent jouer les Forces canadiennes dans la politique internationale du Canada, par l'engagement sérieux de deux gouvernements successifs d'investir dans la défense et de rebâtir les Forces canadiennes, ainsi que par une exigeante présence au combat dans le sud de l'Afghanistan. Quoi qu'il en soit, comme le démontrera le présent article, certaines des idées qui avaient inspiré Hellyer durant les années 1960 demeurent pertinentes après plus de quarante ans, alors que d'autres ont été mises au rancart, et pour de bon peut-être. S'il restait quelques fantômes de l'unification de Hellyer en 2005, au moment de l'accession de Hillier à la direction de l'état-major de la Défense, il y a tout lieu de croire que ceux-ci ont été exorcisés depuis.

Photo 698 IMG0076 du MDN

Le Quartier général de la Défense, Carré Cartier, Ottawa, en mars 1964.

Une politique de défense unifiée pour le Canada

Durant les années des réformes Hellyer, nombre de mesures ont été prises afin de réorganiser les forces armées; et l'on oublie aisément, à cause de la controverse suscitée par l'unification, que l'idée centrale du *Livre blanc sur la défense* de 1964 était l'élaboration d'une politique de défense fondée sur les besoins des Canadiens et sur les intérêts nationaux. Au moment où Hellyer arrive à la Défense, en 1963, les trois services jouent un rôle prépondérant dans l'élaboration de la politique de défense[8], ce que renforce nettement le fait, d'une part, que les trois forces

militaires canadiennes ont grandi au sein d'alliances avec d'autres forces étrangères et, d'autre part, les engagements continentaux et internationaux du Canada à l'égard du Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord (NORAD) et de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN)[9]. Axés sur les services, ces engagements ne favorisaient pas l'intégration au sein de la Défense, mais encourageaient plutôt chaque service à développer ses moyens, ses structures de forces et ses plans de guerre de façon autonome, au détriment d'une véritable stratégie de défense nationale[10]. En continuant de se concentrer sur leur mission distincte, les trois services restaient isolés les uns des autres, ce qui contribuait encore davantage à consolider une politique de défense segmentée et inflexible[11].

> « ... mais avec l'unification, il a également cherché à imposer une vision dogmatique et idéaliste de ce que devraient être les Forces canadiennes »

Hellyer a également été frappé par le manque de coordination au sommet de la structure de la Défense et « l'établissement de priorités en apparence aléatoire », ce qui l'a amené à rédiger lui-même le *Livre blanc*[12]. Le document d'orientation du gouvernement en matière de défense contient la quasi-totalité des concepts qui guideront Hellyer tout au long de son mandat de ministre. Ce dernier y examine la perspective internationale et « l'ensemble des conflits potentiels » dans lesquels le Canada pourrait s'engager et conclut que le pays a besoin de forces plus souples pour relever les défis à venir. Si Hellyer ne négligeait certainement pas la sécurité collective et la participation active dans les alliances dont le Canada faisait partie, il envisageait cependant un avenir nécessitant des opérations de maintien de la paix plus complexes et souhaitait voir la « majorité » des forces prêtes au déploiement[13]. À ses yeux, la solution consistait à transformer radicalement la disposition des forces armées en vue de produire des ressources plus mobiles et mieux intégrées, capables de faire face à de nouveaux engagements, notamment une force d'intervention qui soit en mesure d'opérer n'importe où[14].

Toutefois, comme le souligne Bland, « une telle stratégie ne peut évidemment être mise en œuvre sans que des changements soient apportés aux engagements en matière de défense et à la structure de base des forces armées[15]. » Avec le concept de l'unification, Hellyer voulait faire en sorte que les militaires cessent d'aborder les problèmes et d'élaborer des politiques en se cloisonnant dans leurs services respectifs. Hellyer estimait que seule une structure de commandement unifiée soutenue par un état-major interarmées désormais plus robuste et contrôlant tous les aspects de la planification et des opérations, avec à sa tête un nouveau Conseil de la Défense présidé par le ministre, serait en mesure de réfléchir et d'agir selon une perspective nationale et de concevoir des solutions nationales cohérentes aux problèmes de la Défense canadienne[16]. La deuxième partie du *Livre blanc* porte donc sur les idées concernant la restructuration de la Défense qu'il a fait valoir en vue de réaliser ces objectifs.

Malheureusement, la mise sur pied en 1968 d'un seul service unifié au Canada, même soutenue par la création d'un Quartier général unique de la Défense nationale quatre ans plus tard, n'a pas suffi à venir à bout des allégeances divergentes. Elle n'a ni produit le résultat qu'avait escompté Hellyer avec sa restructuration, ni effacé l'image traditionnelle d'un service fort, axé sur la préservation de l'armée de terre, de la marine et de la force aérienne comme entités distinctes : un puissant vent de dissidence a donc continué de souffler sur l'institution[17]. L'absence de leadership politique et militaire, et le manque d'orientation de la politique des années 1970 et 1980, auxquels s'ajoutaient la poursuite d'alliances fondées sur les services et la participation aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, n'ont fait que renforcer la planification et le développement de la force au sein de chaque service, perpétuant les conditions qui incitaient les trois services à maintenir une pensée et un fonctionnement distincts et à continuer à rivaliser entre eux pour l'attribution des rôles et des missions[18].

En l'absence d'un cadre stratégique national cohérent et d'une stratégie unique, les idéaux d'unification ont vogué à la dérive au fil des ans, la notion de service fort encourageant « ... les préjugés à l'égard d'une planification conçue dans une perspective nationale[19] ». Pour aggraver encore les choses, comme le souligne Bland en 1995, la politique de défense qui avait cours au Canada durant ces années résultait rarement d'une réflexion stratégique, un principe que Hellyer avait tenté d'implanter en 1964, mais découlait plutôt de la dynamique du budget fédéral annuel[20]. Les compressions budgétaires importantes et successives imposées durant les années 1990, de même que les pressions exercées par de puissants groupes d'intérêt en vue d'amenuiser la capacité de combat des forces armées ont également déclenché une vive réaction en faveur de la survie des services à l'intérieur de l'institution[21]. À défaut d'une stratégie de défense nationale ou d'une politique de défense cohérente, c'est une politique de fait favorisant le maintien d'une « force équilibrée » qui est parvenue à dominer la réflexion à l'intérieur de la Défense. On estimait qu'il était souhaitable pour le Canada de conserver au moins une capacité de combat minimale dans chaque service, donc d'adopter une approche ascendante axée sur le service pour la planification de la défense et le développement des forces[22]. Ce point de vue a toutefois commencé à évoluer à la suite des attaques du 11 septembre 2001, avec le général Raymond Hénault au poste de chef d'état-major de la Défense, puis plus radicalement avec l'arrivée du général Rick Hillier à ce même poste en février 2005.

> « La vision de Hillier s'harmonisait presque parfaitement à celle du Premier ministre »

La profonde influence de Hillier sur l'élaboration de la politique de défense du Canada en 2005 ne s'est jamais vue au pays[23]. À l'exemple du ministre Hellyer qui, en 1964, était d'avis que les « exigences de la conduite de la guerre moderne » nécessitaient une politique de défense unique au Canada et une restructuration des Forces canadiennes, le nouveau chef d'état-major de la Défense croyait fermement que les forces militaires devaient être renouvelées et subir d'importantes transformations pour être en mesure de faire face à la réalité du monde de l'après-11 septembre, dans lequel elles devenaient un instrument plus important de la politique étrangère[24]. En

photo IS2006-1048 du MDN

En partant de la droite : Stephen Harper, premier ministre, Gordon O'Connor, ministre de la Défense nationale, le général Rick Hillier, chef d'état-major de la Défense, David Sproule, ambassadeur du Canada en Afghanistan, le brigadier-général David Fraser, commandant du commandement de la région sud, s'adressant aux médias à l'aéroport de Kandahar lors de la première visite officielle du Premier ministre et du ministre de la Défense nationale en Afghanistan, le 12 mars 2006.

2004, le premier ministre Martin s'était engagé à adopter une position plus ferme en matière de défense afin de se distinguer de son prédécesseur, mais l'absence de toute orientation précise à ce chapitre comme à celui de la politique étrangère de la part du gouvernement a fourni à Hillier l'occasion de devenir l'architecte de la politique de défense du Canada[25].

La vision de Hillier s'harmonisait presque parfaitement à celle du Premier ministre. Le nouveau chef d'état-major de la Défense était convaincu que, pour permettre au Canada de mieux se positionner sur le plan stratégique, une transformation radicale des Forces canadiennes s'imposait : ces dernières devaient devenir une force capable d'opérer depuis les zones littorales et de mener des activités terrestres ciblées afin de faire face aux problèmes que posent les états en déliquescence ou fragiles où s'engageront vraisemblablement les forces canadiennes à l'avenir[26]. Le premier ministre Martin et le ministre de la Défense Bill Graham ont cédé à Hillier une influence et un contrôle sans précédent en l'autorisant à rédiger un nouvel énoncé de politique en matière de défense, qui favorisait les politiques, perspectives et objectifs relatifs aux structures de forces et aux approvisionnements établis par le chef d'état-major de la Défense[27]. Tout comme le *Livre blanc* de Hellyer en 1964, l'énoncé de politique en matière de défense de 2005 était le reflet du point de vue de Hillier sur le renouvellement des Forces canadiennes.

Les idées de Hillier en matière de défense étaient uniques, nouvelles et audacieuses pour le Canada et ses forces armées. À certains égards, elles ressemblaient parfois beaucoup, sur le plan intellectuel, à celles qu'avait défendues Hellyer quarante ans auparavant, compte tenu du contexte international différent de ces deux périodes (voir Figure 1 – Transformation des Forces canadiennes, à la page suivante). D'abord, le chef d'état-major de la Défense offrait au gouvernement une solution spécifiquement canadienne – et axée sur les intérêts nationaux du pays – en réponse aux problèmes posés au Canada et à l'étranger par l'après-11 septembre. Hillier présentait au gouvernement une vision complète et unifiée. Ensuite, les forces militaires canadiennes se devaient d'être plus centrées et plus sélectives quant à leurs objectifs, et les engagements expéditionnaires devaient changer pour tenir compte des nouvelles réalités. Selon Hillier, plutôt que de s'engager dans une suite de missions de faible envergure disséminées en divers points du globe, le Canada tirerait un bien plus grand profit du travail des Forces canadiennes si ces dernières concentraient leurs efforts et leurs ressources sur un nombre d'opérations plus restreint, comme c'est actuellement le cas en Afghanistan. Le pays bénéficie ainsi de sa propre zone à l'intérieur du théâtre d'opérations, d'une autorité accrue auprès des organismes stratégiques décisionnaires et de l'affectation de supérieurs plus nombreux au commandement opérationnel au sein de la coalition : il s'agit là de facteurs essentiels pour asseoir l'influence du Canada et assurer la protection des intérêts nationaux.

Enfin, les changements que Hillier proposait d'apporter à la capacité et à la structure de forces (création d'un groupe opérationnel des forces spéciales, mise sur pied d'une *force opérationnelle de contingence* et acquisition d'hélicoptères moyens et d'hélicoptères de transport lourds) mettaient davantage l'accent sur la constitution d'une capacité intégrée rapidement déployable semblable à celle qu'imaginait Hellyer lorsqu'il a demandé à la Marine royale du Canada en 1963 de

Figure 1 – Transformation des Forces canadiennes : la vision de Hillier en 2005

formuler un plan pour la flotte canadienne qui correspondrait au concept du *US Marine Corps* et aussi lorsque, en 1965, il a formé la Force mobile, premier commandement sol-air interarmées du Canada.

La vision de Hillier et les changements qu'il souhaitait apporter à la structure des forces suscitaient certainement la controverse au sein de certains éléments, dans la mesure où ils bouleversaient le concept depuis longtemps admis d'une force équilibrée en lui préférant une approche « centrée sur la terre » pour les opérations futures et en mettant davantage l'accent sur les capacités toutes armes à l'appui des opérations terrestres. En privé, les critiques de Hillier soutenaient que le chef d'état major de la Défense ne faisait que saisir l'opportunité que lui offrait son poste pour promouvoir une vision qui favorisait pleinement l'armée, afin de s'assurer que celle-ci redevienne le service dominant au sein des forces militaires canadiennes, tout en reléguant la marine et l'aviation à des rôles de soutien. En revanche, la réorganisation du commandement opérationnel qu'il a entreprise (quatre nouveaux commandements opérationnels et un état-major interarmées stratégique) a reçu un appui solide parce qu'elle a accentué la suprématie opérationnelle et renforcé la chaîne de commandement unifiée, en particulier pour la conduite des opérations nationales, continentales et internationales. Finalement, à la façon de Hellyer, qui avait personnellement pris en charge le processus d'unification en 1964, c'est le chef d'état-major de la Défense – et non les chefs d'état-major des éléments – qui a procédé à la mise en œuvre de la transformation des Forces canadiennes.

À l'origine, l'unification avait pour but de créer une institution militaire dont la réflexion et les actions seraient orientées selon une perspective nationale. Hellyer serait sans doute rassuré par la vision et les initiatives de Hillier, en particulier par l'élaboration d'une politique de défense unifiée tenant compte des intérêts nationaux des Canadiens, mais il serait probablement inquiet de voir que la politique de défense de 2005 a été rédigée en grande partie par le chef d'état-major de la Défense et *non* par le ministre. En 1963, Hellyer ne voulait absolument pas confier aux militaires l'établissement de la politique de défense. Il cherchait un chef d'état-major de la Défense solide afin de neutraliser l'influence des chefs des trois services, de centraliser l'administration et le contrôle des Forces canadiennes et de faire en sorte que le gouvernement et lui-même puissent s'appuyer sur une politique coordonnée et cohérente en matière de défense. Il n'a sans doute jamais envisagé que le bureau du chef d'état-major de la Défense créé en août 1964 deviendrait à ce point puissant qu'il représenterait un jour une figure dominante dans l'élaboration de la politique de défense du Canada.

Figure 1 – Transformation des Forces canadiennes : la vision de Hillier en 2005[28]

formuler un plan pour la flotte canadienne qui correspondrait au concept du *US Marine Corps* et aussi lorsque, en 1965, il a formé la Force mobile, premier commandement sol-air interarmées du Canada.[29]

La vision de Hillier et les changements qu'il souhaitait apporter à la structure des forces suscitaient certainement la controverse au sein de certains éléments, dans la mesure où ils bouleversaient le concept depuis longtemps admis d'une force équilibrée en lui préférant une approche « centrée sur la terre » pour les opérations futures et en mettant davantage l'accent sur les capacités toutes armes à l'appui des opérations terrestres[30]. En privé, les critiques de Hillier soutenaient que le chef d'état major de la Défense ne faisait que saisir l'opportunité que lui offrait son poste pour promouvoir une vision qui favorisait pleinement l'armée, afin de s'assurer que celle-ci redevienne le service dominant au sein des forces militaires canadiennes, tout en reléguant la marine et l'aviation à des rôles de soutien. En revanche, la réorganisation du commandement opérationnel qu'il a entreprise (quatre nouveaux commandements opérationnels et un état-major interarmées stratégique) a reçu un appui solide parce qu'elle a accentué la suprématie opérationnelle et renforcé la chaîne de commandement unifiée, en particulier pour la conduite des opérations nationales, continentales et internationales. Finalement, à la façon de Hellyer, qui avait personnellement pris en charge le processus d'unification en 1964, c'est le chef d'état-major de la Défense – et non les chefs d'état-major des éléments – qui a procédé à la mise en œuvre de la transformation des Forces canadiennes.

À l'origine, l'unification avait pour but de créer une institution militaire dont la réflexion et les actions seraient orientées selon une perspective nationale. Hellyer serait sans doute rassuré par la vision et les initiatives de Hillier, en particulier par l'élaboration d'une politique de défense unifiée tenant compte des intérêts nationaux des Canadiens, mais il serait probablement inquiet de voir que la politique de défense de 2005 a été rédigée en grande partie par le chef d'état-major de la Défense et *non* par le ministre. En 1963, Hellyer ne voulait absolument pas confier aux militaires l'établissement de la politique de défense. Il cherchait un chef d'état-major de la Défense solide afin de neutraliser l'influence des chefs des trois services, de centraliser l'administration et le contrôle des Forces canadiennes et de faire en sorte que le gouvernement et lui-même puissent s'appuyer sur une politique coordonnée et cohérente en matière de défense. Il n'a sans doute jamais envisagé que le bureau du chef d'état-major de la Défense créé en août 1964 deviendrait à ce point puissant qu'il représenterait un jour une figure dominante dans l'élaboration de la politique de défense du Canada.

Un chef d'état-major de la Défense et un état-major unifié

La substitution des postes de président du Comité des chefs d'état-major, chef d'état-major de la marine, chef d'état-major général et chef d'état-major de la Force aérienne par un seul nouveau poste de chef d'état-major de la Défense a constitué, selon Hellyer, « la première et peut-être la principale mesure prise en vue d'intégrer les forces armées sous un seul état-major de la Défense[31] ». Cette mesure a d'ailleurs représenté la pierre angulaire du plan d'unification de Hellyer. La réforme fondamentale de la structure militaire canadienne qui, en 1964, annonçait résolument le changement, a entraîné une série d'importantes transformations organisationnelles qui conduiront à la suppression des services en février 1968.

La mise sur pied du bureau du chef d'état-major de la Défense a été grandement tributaire de la nécessité politique de remédier aux faiblesses répétées de l'administration de la politique de défense et aux défaillances dans les mécanismes de contrôle et de coordination des activités des forces armées. Hellyer était convaincu que la réforme à la tête de la structure de commandement par la centralisation du contrôle et de l'administration sous la direction d'un seul chef d'état-major de la Défense, la création d'un seul état-major de la Défense unifié et la formation d'un nouveau Conseil de la Défense constituait le meilleur moyen de restructurer les mécanismes du contrôle civil des forces militaires canadiennes. Les années 1957 à 1963 ont été marquées par un bouleversement de la politique de défense canadienne. Derrière toutes les réformes de Hellyer, il y avait le besoin pressant qu'éprouvait le gouvernement de renforcer le contrôle civil des forces militaires à la suite des turbulentes années du gouvernement Diefenbaker et de la crise des missiles de Cuba en octobre 1962, au sujet de laquelle certains ont estimé que les services avaient rempli unilatéralement les engagements pris dans le cadre de l'alliance[32]. D'après Bland, « le chef d'état-major de la Défense était le produit d'un acte politique visant à combler les failles des relations entre civils et militaires canadiens »[33].

L'étape initiale de la mise en œuvre eut lieu en août 1964 avec la nomination du maréchal en chef de l'Air Frank Miller au poste de premier chef d'état-major de la Défense, permettant ainsi à Hellyer de centraliser rapidement la prise de décision à la Défense et de prendre la direction de l'ensemble des questions liées à la défense[34]. La création du bureau du chef d'état-major de la Défense s'est accompagnée de la réorganisation de l'état-major de la Défense par la fusion des trois quartiers généraux des services en un seul Quartier général des Forces canadiennes. Selon le système précédent, chaque chef de service pouvait communiquer directement avec le ministre et ainsi faire valoir ses opinions en l'absence de ses collègues et sans que son plan fasse l'objet d'un examen détaillé du personnel des services centraux. Seul un état-major unifié en un Quartier général des Forces canadiennes serait en mesure d'assurer la cohérence de la politique, d'améliorer la coordination, de réduire le gaspillage et les frais généraux et, finalement, de réaliser de plus grandes économies sur le plan administratif[35]. La création du Quartier général des Forces canadiennes en 1964 a permis d'atteindre bon nombre de ces objectifs.

Non seulement la structure établie par Hellyer dans les années 1960 a-t-elle influencé le développement de la politique de défense, mais, au fil des ans, elle a également insufflé un dynamisme au bureau du chef d'état-major de la Défense. En 1964, on considérait toujours Miller comme un coordonnateur du personnel et c'est le général Jean-Victor Allard, officier de l'armée et chef d'état-major de la Défense de 1966 à 1969, qui a le premier affermi l'autorité du bureau en adoptant l'attitude d'un commandant et non plus celle d'un coordonnateur[36]. Au début de son mandat comme chef d'état-major de la Défense, Allard a également établi le Conseil des Forces armées, un comité supérieur comprenant les chefs des groupes principaux du Quartier général des Forces canadiennes et les commandants des commandements fonctionnels, créant ainsi un forum essentiel pour les généraux et amiraux seniors des Forces canadiennes.[37] Après 1969, toutefois, cette autorité s'est peu à peu érodée, le phénomène s'accélérant avec la fusion du Quartier général des Forces canadiennes et du département de la Défense au début des années 1970, puis avec la résurgence des services au cours des décennies 1980 et 1990[38]. Chaque réorganisation du Quartier général de la Défense nationale et des Forces canadiennes se répercutait sur l'autorité du chef d'état-major de la Défense.

Durant les années 1970 et 1980, on a assisté, à la Défense, à une centralisation accrue et à un déplacement du pouvoir vers les civils. En effet, durant cette période, les fonctionnaires civils ont progressivement exécuté plus de tâches liées à la défense et gagné en influence. Si la création du Quartier général de la Défense nationale en 1972 a largement contribué à encourager le personnel militaire et civil à travailler en plus étroite collaboration et de façon mieux coordonnée, elle a également suscité une tendance à l'intégration entre les militaires et les civils et

photo 287-IMG0025 du MDN

Paul Hellyer, ministre de la Défense nationale, et le général Jean Victor Allard, chef d'état-major de la Défense, devant un CT-114 *Tutor* sortant des usines de Canadair.

donné lieu à un changement de culture qui allait se poursuivre pendant près de trente ans[39]. Les chefs d'état-major de la Défense ont déploré le fait que ce nouvel arrangement donnait aux fonctionnaires « un degré d'autorité sur les affaires militaires, sans la responsabilité qui incombe aux militaires quant à la reddition de comptes et au rendement », ce qui a contribué à « brouiller la chaîne de responsabilité et l'obligation de rendre des comptes » à l'intérieur du Quartier général de la Défense[40]. Au début des années 1990, la chaîne de commandement était perturbée, et la structure intégrée du Quartier général de la Défense nationale a permis aux fonctionnaires civils de s'immiscer dans le processus décisionnel au plus haut niveau, limitant la possibilité pour les militaires de donner leur avis en qualité de professionnels. L'influence militaire sur les questions opérationnelles s'est graduellement amoindrie, entraînant une dégradation des priorités au Quartier général, dans la mesure où des sous-ministres influents intervenaient dans la chaîne de commandement militaire et avaient tendance à dominer intellectuellement le chef d'état-major de la Défense[41]. Cette tendance à transférer les pouvoirs à des civils a toutefois commencé à s'inverser à la suite de l'enquête sur la Somalie et de la parution du *Rapport au Premier ministre sur le leadership et l'administration dans les Forces canadiennes*, lesquels ont donné lieu, dans les deux cas, à des observations critiques et à des recommandations relativement à la chaîne de commandement des Forces canadiennes et au partage des responsabilités à l'intérieur du Quartier général de la Défense nationale[42].

Malgré l'influence grandissante des civils au sein du ministère, les chefs des services ont progressivement repris une partie des pouvoirs et de l'influence dont ils jouissaient avant l'unification des Forces, en particulier à la suite du retour des commandants des commandements au Conseil des Forces armées au début des années 1980. En 1988, le Conseil avait rejeté une proposition visant à renforcer le personnel des services centraux et le rôle du Quartier général de la Défense nationale dans les situations de crise et de guerre[43]. Cette décision a constitué « une défaite pour l'unification », selon Bland. Elle donnait en effet aux commandants des commandements un statut quasi équivalent à celui du chef d'état-major de la Défense. Plus encore : elle élevait leur commandement et leur état-major à un poste d'autorité en matière de formulation de la politique de défense[44]. Cette tendance fortement axée sur le service s'est maintenue dans les années 1990 avec la réinstallation à Ottawa des commandants de l'armée de terre, de la marine et de la force aérienne et de leurs états-majors respectifs. Un important transfert d'autorité visant à harmoniser les autorités et les ressources avec les responsabilités des commandants, notamment en confiant aux chefs d'état-major des armées le contrôle d'un imposant budget de fonctionnement, a encore renforcé leur influence et leur autonomie et donné aux trois chefs d'état-major un quasi-droit de veto sur la majorité des principaux enjeux intéressant les Forces canadiennes[45]. Ces facteurs, ajoutés à la structure de gouvernance léthargique du Quartier général de la Défense nationale, ont entraîné la paralysie du processus décisionnel. Mais avec l'arrivée de Hillier au poste de chef d'état-major de la Défense, des changements fondamentaux se préparaient: de manière décisive, il allait immédiatement prendre en main toutes les affaires militaires.

La primauté des opérations, élément central de la transformation entreprise par Hillier en 2005, incluait une prise en compte accrue des questions opérationnelles dans toute décision prise au Quartier général de la Défense nationale. La vaste expérience des opérations que possédait Hillier et l'engagement du Canada dans une opération de haute intensité et à risque élevé dans le sud de l'Afghanistan l'ont amené à réformer la gouvernance militaire du Quartier général de la Défense nationale dans l'année qui a suivi son entrée en fonction. Il a ainsi formé un état-major unifié et plus solide qui a collaboré à la mise en œuvre de la transformation des Forces canadiennes et a conseillé le gouvernement. À la fin de la décennie 1990 et au début des années 2000, on a mis davantage l'accent sur « l'élément interarmées », ce qui a permis au sous-chef d'état-major de la Défense de jouer un rôle d'unification de premier plan, en particulier dans les secteurs du développement des forces, de la doctrine et des opérations interarmées[46]. Même s'il existait à l'intérieur de son groupe un état-major unifié des services centraux qui conseillait le chef d'état-major de la Défense sur les opérations interarmées, celui-ci était restreint, fonctionnait à l'intérieur d'une matrice, présentait une capacité limitée de planification à temps plein et possédait en conséquence une autorité et une influence très relatives à l'intérieur du Quartier général de la Défense nationale[47]. Le personnel responsable du développement des forces et de la planification stratégique à l'intérieur du groupe du vice-chef d'état-major de la Défense n'avait lui aussi que peu de pouvoir, les trois services menant souvent leurs activités de développement des forces indépendamment les uns des autres[48].

Bon nombre de changements organisationnels entrepris au sein du Quartier général de la Défense nationale ont eu lieu de 2005 à 2007, mais trois décisions fondamentales de Hillier

se sont révélées essentielles pour lui permettre de faire évoluer la vision des Forces canadiennes. D'abord, le chef d'état-major de la Défense s'est chargé de développer les forces en consolidant la branche du vice-chef d'état-major de la Défense et en rétablissant sur des bases solides un service central unifié du chef du développement des forces, dont la tâche consistait à exécuter les quatre principales lignes d'opérations liées à la transformation des Forces canadiennes (vision, structure, capacités et personnel). Il a également créé le commandement du personnel militaire, qui relevait du chef d'état-major de la Défense, et donné à son nouveau commandant plus d'autorité sur toute question relative au personnel[49]. C'est toutefois la dissolution du groupe du sous-chef d'état-major de la Défense et la mise sur pied d'un état-major interarmées stratégique fort et unifié relevant immédiatement de son autorité qui ont constitué les changements les plus significatifs de la réorganisation du Quartier général de la Défense nationale. Quoique plusieurs critiques puissent prétendre que l'état-major stratégique interarmées ne fonctionne pas en 2008 au niveau stratégique qu'Hillier avait envisagé à l'origine, il n'en demeure pas moins que dans les deux années et demie qui ont suivi son établissement, l'état-major interarmées stratégique a considérablement transformé la dynamique de la prise de décision sur le plan opérationnel en rétablissant l'influence militaire sur les questions touchant les opérations des Forces canadiennes[50].

Certains critiques estiment cependant que ce nouvel état-major, la personnalité autoritaire de Hillier et d'autres changements profonds liés à la gouvernance dont le Quartier général de la Défense nationale a fait l'objet durant cette période ont dangereusement miné l'équilibre traditionnel entre le personnel civil et le personnel militaire et ont affaibli l'influence des hauts fonctionnaires[51]. Ces craintes sont exagérées. Il reste au Quartier général de la Défense nationale un groupe sous-ministériel très solide qui participe à la gestion des forces armées, qui appuie le ministre et lui fournit les avis requis. L'état-major interarmées stratégique veille quant à lui à ce que le personnel civil n'exerce pas de fonctions qui soient du ressort du personnel militaire et à ce que le chef d'état-major de la Défense puisse assurer un commandement efficace des Forces canadiennes[52].

En 1964, Hellyer souhaitait que le chef d'état-major de la Défense prenne sous sa responsabilité l'ensemble des intérêts et des besoins des services et qu'il offre au ministre et au gouvernement une perspective nationale cohérente sur les questions entourant la défense. Il voulait également que le chef d'état-major de la Défense ait l'autorité de dominer et de contrôler les services. Même si les chefs d'état-major d'armée ont sans doute retrouvé un pouvoir et une autorité considérables sur les activités des Forces canadiennes au cours des années 1980 et 1990, le leadership, la personnalité dynamique et l'image publique incomparable de Hillier ont éclipsé les trois chefs des éléments terre, mer, air et renversé une tendance qui persistait depuis trente ans. Le soutien sans faille qu'a accordé le gouvernement au chef d'état-major de la Défense a également contribué dans une large mesure à empêcher toute critique ou dissension qui aurait pu poindre.

Le rôle d'avant-plan qu'a joué Hillier dans l'élaboration de la politique de défense, la présentation convaincante des enjeux de la Défense au public canadien et l'exercice du commandement des Forces canadiennes ont considérablement accru l'influence du bureau du chef d'état-major de la Défense. Le pouvoir et l'autorité sans précédent dont jouit à présent le chef d'état-major de la Défense dans les Forces canadiennes ne sont pratiquement jamais contestés par les services et leurs composantes. La formation d'un état-major solide et unifié, le tournant eu égard au pouvoir institutionnel qu'exerce le sous-ministre sur les questions opérationnelles et le déclin de l'influence des chefs d'état-major des armées ont permis au chef d'état-major de la Défense de se situer bien en vue au rang de conseiller militaire exclusif du gouvernement, consolidant du même coup le contrôle civil des forces militaires[53]. Le bureau du chef d'état-major de la Défense correspond en 2008 à tout ce qu'avait souhaité Hellyer en 1964. Mais mieux encore : comme le fait remarquer Bland, en quarante ans d'unification, les chefs d'état-major de la Défense, y compris le général Hillier, ont « exercé leur autorité légitime et implicite de manière très nuancée et responsable, essentiellement parce qu'ils soutenaient sans réserve le principe selon lequel il appartient en dernier ressort à l'autorité civile de contrôler et de diriger les Forces canadiennes et la défense nationale du Canada[54] ». En ce sens, la vision de Hellyer se trouve pleinement concrétisée.

Note de la rédaction : la deuxième partie du présent article paraîtra dans le prochain numéro de la *Revue militaire canadienne*.

photo 151-IMG0003

Au podium lors du défilé commémorant la bataille de l'Atlantique, devant l'hôtel Elgin à Ottawa, le dimanche 3 mai 1964. En partant de la droite : le vice-maréchal de l'air V. S. Milland, Paul Hellyer, ministre de la Défense nationale, et le vice-amiral H. S. Rayner.

NOTES

1. Le major-général Daniel Gosselin, CMM, CD, est actuellement commandant de l'Académie canadienne de la Défense. Parmi ses affectations les plus récentes figurent celles de directeur général, Politique de sécurité internationale au Groupe des politiques du Quartier général de la Défense nationale, chef d'état-major de l'équipe de Transformation des Forces canadiennes en 2005-2006, et commandant du Collège des Forces canadiennes à Toronto. Titulaire de diplômes d'études supérieures en génie civil, en administration publique et en études sur la conduite de la guerre, il a entrepris un doctorat à temps partiel en histoire militaire à l'Université Queen's et sa recherche porte sur le commandement national du Canada.
2. Gouvernement du Canada, *Livre blanc sur la Défense*, Ottawa, 1964, dans Douglas Bland, *Canada's National Defence, Volume 1: Defence Policy*, Kingston : Université Queen's, School of Policy Studies, 1997, p. 92.
3. Bland, p. 93. Les autres ouvrages de Bland sur la période de l'unification et ses conséquences sont les suivants : *The Administration of Defence Policy in Canada: 1947 to 1985*, Kingston : Ronald P. Frye & Company, 1987; et *Chiefs of Defence: Government and the Unified Command of the Canadian Armed Forces*, Toronto : The Canadian Institute of Strategic Studies, 1995.
4. Les lecteurs qui s'intéressent aux origines et aux causes de la crise pourraient consulter mon article : « The Storm over Unification of the Armed Forces: A Crisis of Civil-Military Relations, » dans Howard Coombs, dir., *The Insubordinate and the Noncompliant: Case Studies of Canadian Mutiny and Disobedience, 1920 to Present*, Toronto : Dundurn Press, 2007, p. 309-343; et R. B. Byers, « Canadian Civil-Military Relations and Reorganization of the Armed Forces: Whither Civilian Control? » dans Hector J. Massey, dir., *The Canadian Military: A Profile*, Toronto : Copp Clark Publishing, 1972, p. 197-228.
5. Le terme *intégration* désigne la fusion des quartiers généraux, des commandements et des centres de soutien des trois services, mais les services eux-mêmes sont préservés en tant qu'institutions distinctes. On entend par *unification* la mise sur pied d'un seul service militaire remplaçant l'armée de terre, la marine et la force aérienne et l'*intégration* complète des fonctions de tous les services. Pour Hellyer, l'*unification* représentait l'ultime objectif d'une évolution logique. Bien que l'on considère parfois l'*intégration* et l'*unification* comme les termes d'une alternative, donc deux solutions fondamentalement distinctes, elles ne constituent en fait que des étapes différentes du même processus. *Intégration* était en fait le terme qui désignait les premières étapes de l'*unification* des Forces armées canadiennes. Après 1972, toutefois, on l'a utilisé plus fréquemment pour faire référence à la restructuration du ministère de la Défense nationale en tant qu'entité unique, avec l'*intégration* du Quartier général des Forces canadiennes au Quartier général de la Défense nationale. Hellyer, « Address on the Canadian Forces Reorganization Act, » 7 décembre 1966, *Debates*, p. 10827.
6. Il y a trois ans, quelque neuf mois après le début de la transformation des Forces canadiennes, Craig Stone, Ph. D., et moi avons publié un article dans cette revue afin d'expliquer les principales différences entre l'unification des Forces canadiennes et la transformation entreprise par le général Hillier en février 2005. Nous avions surtout mis l'accent sur les deux stratégies de mise en œuvre. Le présent article porte en revanche strictement sur l'héritage que constituent les idées fondamentales exprimées en 1963 par Hellyer concernant la Défense et ne se penche pas sur la stratégie de mise en œuvre qu'il a utilisée. Les lecteurs qui s'intéressent à cette question pourront consulter l'article « Du ministre Hellyer au général Hillier, » *Revue militaire canadienne*, vol. 6, nº 4 (hiver 2005-2006), p. 5-15.
7. L'exposé de Hellyer sur la *Loi sur la réorganisation des Forces canadiennes* dura près de deux heures dans la Chambre des communes lors de la deuxième lecture de la loi C-243. Cet exposé présente certainement les meilleurs arguments pour justifier l'unification. Voir *Debates*, pp. 10817-47. Hellyer a également présenté son point de vue lors de réponses aux questions dans la Chambre des communes et durant plusieurs comités parlementaires sur la défense. Il a également publié un article : « Canadian Defence Policy » *Air University Review*, vol. 19, nº 1 (novembre/décembre 1967). Ses mémoires sur l'unification, *Damn the Torpedoes : My Fight to Unify the Canadian Forces*, Toronto: McClelland & Stewart, 1990 sont également utiles, même si ceux-ci furent complétés près de vingt ans après son départ comme ministre de la défense.
8. Bien qu'il soit entendu qu'il n'existe légalement qu'un seul service au Canada, les Forces armées canadiennes, et trois éléments traditionnels (Mer, Terre et Air), le terme *service* est utilisé dans le présent article pour désigner spécifiquement le traditionnel noyau – armée de terre, force aérienne et marine – qui compose les Forces armées canadiennes. Tout au long de l'article, le terme *chefs d'état-major* est employé indifféremment pour désigner les *chefs d'état-major* des services ou les *chefs d'état-major* des armées (Armée de terre, Force aérienne, Force maritime), selon le contexte de l'analyse présentée.
9. Cette expression vient du titre du quatrième volume de James Eayrs de la série *In Defence of Canada : Growing Up Allied*, Toronto, University of Toronto Press, 1980. Le NORAD a été rebaptisé Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord.
10. Pour une analyse plus complète, voir en particulier Bland, *Administration of Defence Policy*, p. 33-55, et *Chiefs of Defence*, p. 63-71.
11. Bland, *Canada's National Defence Volume 1*, p. 59; Hellyer, *Damn the Torpedoes*, p. 33; et Air Marshal F. R. Sharp, *Minutes of Proceedings and Evidence*, exposé présenté au Comité permanent de la Défense nationale, 7 février 1967, p. 452.
12. Hellyer, *Damn the Torpedoes*, p. 34, et J. L. Granatstein, « Unification: The Politics of the Armed Forces, » dans *Canada 1957-1967: The Years of Uncertainty and Innovation*, Toronto : McClelland and Stewart, 1986, p. 223.
13. *Livre blanc*, dans Bland, *Canada's National Defence Volume 1*, p. 83.
14. Granatstein, « Unification », p. 225. La terminologie employée risque de créer beaucoup de confusion, en particulier si l'on compare les écrits et les discours produits entre 1963 et 2008. Pour Hellyer, « intégré » signifiait la fusion de deux ou plusieurs fonctions de service (armée de terre, force aérienne et marine) en une seule (comme dans les expressions « Quartier général intégré » ou « forces intégrées »), également appelée « interarmées » dans le contexte de la doctrine *opérationnelle* d'aujourd'hui. Hellyer n'a pas employé le terme « interarmées » (apparu plus tard), mais disait plutôt « combinées » pour désigner les opérations de plus d'un service.
15. Bland, *Canada's National Defence Volume 1*, p. 60.
16. Bland, *Chiefs of Defence*, p. 87-88.
17. Pour une analyse plus détaillée de la lutte acharnée entre les tenants de l'unification et ceux des trois services forts, consulter mon article « Unification and the Strong-Service Idea: A 50-Year Tug of War of Concepts at Crossroads » dans Allan English et coll., dir., *Operational Art: Canadian Perspectives – Context and Concepts*, Kingston : Canadian Defence Academy, 2005. La meilleure analyse de la personnalité, l'identité et le comportement de chaque service demeure l'étude de Carl H. Builder, *The Masks of War*, Baltimore : John Hopkins University Press, 1989, p. 1-45.
18. Concernant le manque de leadership politique, voir général G. C. E. Thériault, « Reflections on Canadian Defence Policy and its Underlying Structural Problems », *Canadian Defence Quarterly*, juillet 1993, p. 8. Concernant le manque de leadership militaire, voir Douglas Bland, « Canada's Officer Corps: New Times, New Ideas », présentation au quinzième colloque de l'institut de la Conférence des Associations de la Défense, Ottawa, 1999, sur le site <http://www.cda-cdai.ca/seminars/1999/99bland.htm>, consulté le 15 août 2008.
19. Douglas Bland et Sean Maloney, *Campaigns for International Security*, Kingston : School of Policy Studies, Université Queen's, 2004, p. 82.
20. Bland, *Chiefs of Defence*, p. 158.
21. Un groupe puissant du nom de Canada Council 21 a fortement préconisé que les Forces canadiennes soient équipées pour mener des opérations de maintien de la paix, fournir de l'aide humanitaire, protéger la souveraineté du Canada et aider le pouvoir civil. L'évolution de la politique de défense du Canada est clairement expliquée dans l'ouvrage suivant : Brian W. Tomlin, Normal Hillmer et Fen Osler Hampson, *Canada's International Policies: Agendas, Alternatives and Politics*, Toronto : Oxford University press, 2008, p. 132-154.
22. Pour une analyse plus complète de la question, consulter Bland, *Chiefs of Defence*, p. 268-272.
23. L'influence de Hillier sur la politique de défense faisait déjà couler de l'encre alors qu'il était encore au bureau. Voir notamment Tomlin, Hillmer et Hampson, *Canada's International Policies*, p. 131 et p. 150-154; Janice Gross Stein et Eugene Lang, *The Unexpected War: Canada in Kandahar*, Toronto : Penguin, 2007, p. 34-39.
24. Stein et Lang, *Unexpected War*, p. 147-148. Le général Hillier avait formulé ces idées dans une lettre alors qu'il était chef d'état-major de l'Armée de terre en 2003 : « Strategic Capability Investment Plan – Land Effect », lettre 3136-5 (CEMAT), datée du 26 juin 2003. Cette note est également étudiée dans Stein et Lang, « Too Few Hilliers », p. 34.
25. La vision de Paul Martin a d'abord été énoncée dans un document intitulé *Marquer l'histoire : la politique de la réussite*, publié en prévision du congrès à la direction du parti Libéral de novembre 2003, et a été renforcée dans son discours du 14 avril 2004 à la base des Forces canadiennes de Gagetown. Voir Kevin Cox, « Martin boosts defence spending », *Globe and Mail*, 15 avril 2004, p. A4. Sur l'absence d'une orientation précise, voir Douglas Bland, « Hillier and the New Generation of Generals: the CDS, the Policy and the Troops », *Policy Options*, mars 2008, p. 58.
26. Gouvernement du Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, Ottawa, 2005, en particulier p. 7-13, et la présentation du chef d'état-major de la Défense sur la transformation, « The Way Ahead for the Canadian Forces », Ottawa, Quartier général de la Défense nationale, 2005.

27. Tomlin, Hillmer et Hampson, *Canada's International Policies*, p. 151-152; et Stein et Lang, *Unexpected War*, p. 149-151.
28. « The Way Ahead for the Canadian Forces », *ibid.* diapositive 27 sur 32.
29. Suite à l'annulation du Programme des frégates, Hellyer avait demandé à la marine canadienne de développer un nouveau plan pour la flotte. Marc Milner, « Hard Lying, 1964-1968 », *Canada's Navy : The First Century*, Toronto : University of Toronto Press, 1999, p. 244.
30. Par exemple, les hélicoptères de moyen tonnage et les hélicoptères de transport lourds, les bâtiments amphibies transportant la Force opérationnelle permanente de contingence, la croissance des Forces spéciales et l'acquisition de nouveaux CC-130 pour les opérations tactiques.
31. Hellyer, *Debates*, 8 mai 1964, p. 3065.
32. Pour plus de détails, consulter Jon McLin, *Canada's Changing Defence Policy 1957-1963: The Problem of a Middle Power in Alliance*, Baltimore : John Hopkins Press, 1967; J. L. Granatstein, « The Defence Débâcle, 1957-1963 », dans *Canada 1957-1967*, p. 101-138; et sur la crise des missiles de Cuba, la meilleure analyse reste celle de Peter T. Haydon, *The 1962 Cuban Missile Crisis: Canadian Involvement Reconsidered*, Toronto : The Canadian Institute of Strategic Studies, 1993.
33. Bland, *Chiefs of Defence*, p. 64.
34. *Debates*, 8 mai 1964, p. 3065. Étonnamment, le *Livre blanc* n'avait pas fait mention de la question du contrôle civil en soi, mais de toute évidence, le projet de loi C-90 portait sur le contrôle civil des forces militaires, un thème qui revenait constamment dans les propos du ministre lorsqu'on le questionnait à la Chambre de communes en 1964.
35. Hellyer, *Damn the Torpedoes*, p. 33-34.
36. Bland, *Chiefs of Defence*, p. 87 et p. 167-168.
37. Jean V. Allard, *The Memoirs of General Jean V. Allard*, avec Serge Bernier, Vancouver: UBC Press, 1988, p. 256
38. Bland, *Chiefs of Defence*, p. 92.
39. *Ibid*, p. 80-121 et p. 161-165.
40. L'amiral Falls, cité par Bland, ibid, p. 161-162; Gerry Thériault, « Democratic Civil-Military Relations: A Canadian View », dans Jim Hanson et Susan McNish, dir., *The Military in Modern Democratic Society*, Toronto : The Canadian Institute of Strategic Studies, 1996, p. 9-10.
41. David Bercuson, *Significant Incident*, Toronto: Clelland & Stewart, 1996, p. 74. Concernant le sous-ministre et le CÉMD, voir Jack Granatstein, *Who Killed the Canadian Military?* Toronto: HarperCollins, 2004, p. 86-90; et Bland, "Canada's Officer Corps." Également, sur l'*éthos* et les valeurs militares, voir Peter C. Kasurak, « Civilianization and the Military Ethos: Civil-Military Relations in Canada », *Canadian Public Administration*, vol. 25, nº 1 (printemps 1982), p. 108-129.
42. Douglas Young, *Report to the Prime Minister on the Leadership and Management of the Canadian Forces*, 25 mars 1997, sur le site : <http://www.forces.gc.ca/site/minister/eng/pm/mnd60.html>, consulté le 15 août 2008.
43. Il s'agit officiellement de la directive d'étude S1/88 du QGDN, *Les fonctions et l'organisation du Quartier général de la Défense nationale en temps de crise et de guerre*, qui porte le nom de ses auteurs, le major-général E. Little et D. P. Hunter, fonctionnaire. Le rapport sur l'étude est reproduit dans Bland, *Canada's National Defence Volume 2*, p. 417-509.
44. Bland, *Chiefs of Defence*, p. 191-197.
45. Granatstein, *Who Killed Canada's Military*, p. 92-93, et Gosselin, «Unification and the Strong-Service Idea », p. 168-171.
46. Pour une analyse de « l'élément interarmées » dans les Forces canadiennes, voir E. Sharpe et Allan D. English, *Principles for Change in the Post-Cold War Command and Control of the Canadian Forces*, Kingston : Canadian Forces Leadership Institute, 2002, p. 47-50, et Gosselin, « Unification and the Strong-Service Idea », p. 172-177.
47. Presque tous les gens qui travaillaient à la matrice occupaient un double emploi : à leur fonction régulière au Quartier général de la Défense nationale s'ajoutaient des responsabilités qui n'avaient souvent aucun rapport avec les opérations. Au moment de la planification ou du lancement d'une opération, le personnel de la matrice endossait son deuxième rôle, qui consistait à soutenir le sous-chef d'état-major de la Défense.
48. Sur cette question, voir le site Web du chef actuel du développement des forces, <http://www.cfd-cdf.forces.gc.ca/sites/page-fra.asp?page=5180>, consulté le 15 août 2008. Le poste de chef du développement des forces avait été supprimé au milieu des années 1990 et fusionné à celui de directeur général de la planification stratégique.
49. Le commandement du personnel militaire a remplacé le poste de sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Militaires), indiquant clairement que l'élaboration et la mise en œuvre des politiques ayant trait au personnel des Forces canadiennes relevaient davantage du chef d'état-major de la Défense que du sous-ministre.
50. En 1995, Bland avait prévu cette possibilité. « Si le chef d'état-major de la Défense avait sous son seul contrôle un état-major unifié solide, un Quartier général des Forces canadiennes (...) où l'autorité militaire pourrait être concentrée et s'il pouvait compter ses commandants subordonnés parmi ses alliés, alors la règle de la "civilianisation" imposée par les fonctionnaires, ce phénomène tant redouté par les militaires, ne pourrait vraisemblablement pas prévaloir. » *Chiefs of Defence*, p. 171.
51. Lawrence Martin, « In Defence, the civilian side is on the slide », *The Globe and Mail*, 7 septembre 2006, p. A21. Stein et Lang abordent également ce thème dans « Too Few Hilliers », p. 37-38.
52. Ironiquement, Hellyer avait lancé un avertissement sur cette question précise à la Chambre des communes en 1964, lorsqu'il a déclaré qu'« en formant un groupe de personnel civil solide pour appuyer le ministre au contrôle et à la gestion des forces armées, il faudrait toutefois veiller à ce que le personnel civil n'exerce pas les fonctions dont le personnel militaire a besoin pour contrôler efficacement les forces militaires et s'acquitter de ses responsabilités militaires. » Hellyer, *Debates*, 8 mai 1964, p. 3068.
53. Je fais ici référence aux critères vagues qu'énumère Bland dans *Chiefs of Defence*, p. 171.
54. Bland, « Hillier and the New Generation of Generals », *Options*, mars 2008, p. 56.

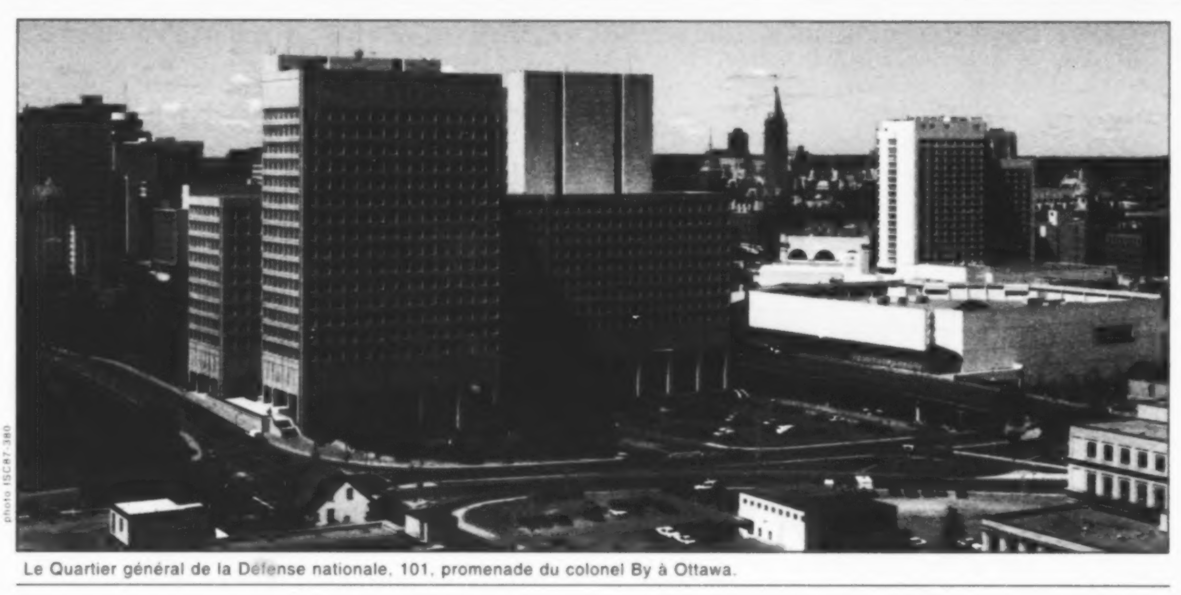


photo ISC87-380

Le Quartier général de la Défense nationale, 101, promenade du colonel By à Ottawa.

photo IS2007-0422 du MDN

CONSIDÉRATIONS NORMATIVES SUR *LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER* – PERSPECTIVES ET IMPLICATIONS DANS LE CONTEXTE D'UN SYSTÈME INTERNATIONAL EN MORCELLEMENT

par Patrick F. White

Introduction

La fin de la guerre froide a marqué le début d'une nouvelle ère en politique internationale. Ce changement s'est caractérisé notamment par le nombre et le genre de conflits qui se sont multipliés de par le monde : guerres intérieures, ethniques et religieuses surtout, qui ont entraîné d'immenses souffrances. Cette réalité a forcé les organisations internationales et les États intéressés à résoudre ces conflits à trouver de nouvelles répliques. Dans la foulée des missions de maintien de la paix des Nations Unies, au cours des années 1990, et conformément aux pratiques et aux missions onusiennes qui ont évolué rapidement au fil des ans, on a noté l'émergence toute naturelle de la notion de « responsabilité de protéger ». Le document intitulé *La responsabilité de protéger* est le fruit des travaux de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États qu'avait mise sur pied Jean Chrétien pour donner suite aux recommandations de Kofi Annan lors du Sommet du millénaire en 2000. Le rapport de la Commission a été publié en décembre 2001. Son mandat était de s'efforcer de « concilier la responsabilité qu'a la communauté internationale de réagir aux violations massives des normes humanitaires et la nécessité de respecter les droits souverains des États[1] ». Au cours de la réunion plénière de haut niveau de la 60e session de l'Assemblée générale (Sommet mondial de 2005), les Nations Unies ont approuvé le rapport de la Commission, comme en font foi les paragraphes 139 et 140 du *Document final du Sommet mondial de 2005*. Le dossier de presse du Sommet résume ainsi la résolution :

> « Tous les gouvernements admettent clairement et sans ambiguïté le devoir collectif de la communauté internationale de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Ils sont disposés à mener à cette fin, en temps voulu, une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, lorsque les moyens pacifiques se révèlent

Patrick F. White *est titulaire d'une maîtrise ès arts en gestion et politique de la sécurité et de la défense du Collège militaire royal du Canada et possède un baccalauréat spécialisé en histoire et science politique de l'Université de Toronto. En 2006, il a fait un stage au Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences de l'Organisation des Nations Unies à New York. Il étudie actuellement le droit à l'University of London.*

inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas cette protection[2]. »

Les faits ne soutiennent pas ce qui précède. Malgré l'adoption du document *La responsabilité de protéger*, y compris par résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, entre la rédaction du texte (2001) et son adoption officielle (2005), des transformations profondes du système international sont survenues, menaçant l'utilité même du document. Ces changements, suscités par les défis constants de la mondialisation et tout particulièrement par le terrorisme international, ont à leur tour favorisé l'émergence des modes de relations internationales qu'on a appelés « postmodernes » et « unilatéralistes ». Le fait que *La responsabilité de protéger* repose sur des fondements normatifs précaires nuit à sa capacité d'atteindre un jour ses objectifs dans ce contexte international. *La responsabilité de protéger* n'est pas une plateforme robuste à partir de laquelle l'ONU pourrait réassumer son rôle de maintien de la paix au sein du système international.

« Au cours du XX[e] siècle, la nature de la souveraineté a évolué de plusieurs façons »

Après avoir examiné la nature de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger* et les nouveaux modèles de relations internationales, le présent article en viendra à la conclusion que le document ne propose pas une marche à suivre adaptée à la nature « mondialisante », « radicalisante » et violente du monde actuel parce qu'il repose sur des principes fondamentaux qui ne peuvent s'accorder adéquatement à des interventions militaires crédibles, surtout dans le cadre d'un système international divisé. Les ripostes plus appropriées et réalisables aux menaces à la sécurité internationale, telles que les interventions, découlent de conceptions normatives de l'État et des droits de l'homme qui correspondent davantage à la réalité.

La souveraineté westphalienne des États : un concept normatif fluide

Le concept moderne de souveraineté, idée fondatrice du système international moderne, trouve son origine dans la guerre de Trente Ans, au milieu du XVII[e] siècle. Les traités de Westphalie qui y mirent fin en 1648 ont favorisé la délimitation territoriale de l'État, de sorte que plusieurs autres manifestations de la souveraineté ont émergé dans ce contexte. Selon l'interprétation qu'en fait Stephen Krasner, réputé professeur en relations internationales de l'Université Stanford, la notion de souveraineté se divise en quatre catégories : la souveraineté interdépendante, la souveraineté intérieure, la souveraineté juridique internationale et la souveraineté westphalienne. La souveraineté interdépendante est « la capacité de contrôler les mouvements transfrontaliers des biens, des capitaux, des personnes et des idées[3] ». La souveraineté intérieure renvoie à « la structure de l'autorité à l'intérieur de l'État et [à] l'efficacité de l'État ou [au] contrôle qu'il exerce[4] ». La souveraineté juridique internationale stipule que « seules les entités juridiquement indépendantes sont reconnues[5] ». Enfin, la souveraineté westphalienne exige « l'autonomie des structures d'autorité intérieures[6] ». Ces quatre volets de la souveraineté ne sont pas réciproquement exclusifs ni interdépendants. Il existe plutôt d'importants chevauchements entre eux. En outre, la souveraineté que projettent certains États n'est pas uniforme dans l'ensemble du système international. Bref, il s'agit d'une notion fluide. Comme le conclut Krasner, « en l'absence d'actions volontaires ou de coercition, de nombreuses règles de souveraineté conventionnelles s'imposent par défaut. Ces règles restreignent les choix dans les situations où ni la contrainte ni la coopération n'est praticable. Mais les dirigeants peuvent inventer de nouvelles solutions, et celles-ci peuvent fonctionner, surtout si elles naissent d'ententes volontaires ayant pour résultat de rétablir l'équilibre[7]. » Voilà la caractéristique normative de la souveraineté qui *peut* changer et qui *ne cesse de se transformer*.

Art Resource ART 125881

Ratification du traité de Münster, 1648, par Gerard Ter Borch.

Au cours du XX^e siècle, la nature de la souveraineté a évolué de plusieurs façons. Le plus important changement est survenu au lendemain de la Deuxième guerre mondiale avec la création de l'ONU, qui incarnait l'idée d'une sécurité collective. De plus, la croissance du commerce international et la mondialisation ont érodé certaines manifestations de la souveraineté interdépendante dans plusieurs pays. La fin de la guerre froide a aussi eu pour effet d'assouplir certaines règles de conduite en libérant les États des contraintes qu'imposait la politique des superpuissances. Et aujourd'hui, bien qu'on leur reconnaisse une souveraineté juridique internationale, de nombreux États ne possèdent pas la souveraineté intérieure fondamentale exigée de tous les États, ce dont témoigne à l'évidence la multiplication des guerres civiles et ethniques. Mais ce n'est pas parce que ces États ne disposent pas de toute la gamme des caractéristiques conceptuelles de la souveraineté qu'il faut nécessairement conclure à l'effritement du cadre conceptuel de la souveraineté. La notion d'un régime de sécurité collective se fonde en principe sur l'indépendance des États souverains qui le composent, ajoutée à leur volonté de réduire les conflits entre eux, laquelle s'appuie sur les droits associés à cette souveraineté élémentaire. Il reste cependant le problème persistant des États non viables ou en déliquescence.

« L'ONU est au cœur des débats entourant la reconceptualisation de la souveraineté »

L'ONU est au cœur des débats entourant la reconceptualisation de la souveraineté. Les guerres civiles et les conflits ethniques des années 1990 ont amené le secrétaire général Kofi Annan à déclarer, devant l'Assemblée générale de 1999, qu'il faudrait peut-être fonder la souveraineté sur le principe du respect des droits de l'homme[8]. Devant la prolifération des conflits intérieurs – contre lesquels l'ONU a peu de marge pour intervenir –, la nécessité s'est imposée de trouver de nouvelles approches. Cela a profondément transformé les perceptions de même que l'orientation du système international et le rôle des États au sein de celui-ci. La conception des droits universels de l'homme et le développement de la « sécurité humaine » ont été prédominants dans ce virage et comportent de lourdes conséquences. Avant d'examiner ces questions plus en détail, il importe de s'intéresser aux changements perçus en matière de politique internationale depuis la fin de la guerre froide, changements issus de l'affaiblissement normatif et réel de la souveraineté et nécessitant une nouvelle marche à suivre pour les relations internationales et les Nations Unies.

L'État post-westphalien et le morcellement du système international

Malgré sa consécration dans la *Charte des Nations Unies*, le concept de souveraineté s'est trouvé de plus en plus contesté après 1945 et, tout particulièrement, depuis la dissolution de l'Union soviétique, en 1991. Durant la même période, de réels problèmes ont surgi sur la scène politique internationale. Cela découle en partie de la mondialisation et de tout ce qu'elle entraîne de concessions au chapitre de l'indépendance des États et de certains éléments de leur souveraineté. Plus précisément, l'interdépendance croissante des États, le relâchement de la souveraineté juridique internationale, les préoccupations relatives au respect des droits de l'homme dans certains pays dépourvus de souveraineté intérieure et donc le recul de la souveraineté westphalienne (l'indépendance par rapport aux institutions étrangères) ont tous donné naissance à l'ère post-westphalienne, caractérisée par la souveraineté réduite des États. Tout comme la nature de l'État et ses caractéristiques ont changé, la conception du système étatique international doit aussi évoluer. Pour faire face à ces changements, surtout depuis 1991, deux options distinctes de reconceptualisation du système international et de la façon dont chaque État y agit se présentent, soit le modèle *postmoderne* et le modèle *unilatéraliste*.

Le concept d'État *postmoderne* a été proposé par le distingué diplomate britannique Robert Cooper, politicologue et lauréat du prix Orwell, dans son ouvrage intitulé *La fracture des nations*. Cooper y décrit une division tripartite du monde, composé selon lui d'États prémodernes, modernes et postmodernes. À la base, ce système postmoderne se définit par sa politique de sécurité[9]. L'Union européenne est considérée comme l'exemple même d'un système postmoderne, et les traités qui lui ont donné naissance, le traité de Rome (1957) et le Traité sur les Forces conventionnelles en Europe (1990), en constituent le fondement. Selon Cooper, le problème au bout du compte est que, outre les menaces que font peser la mondialisation et les armes de destruction massive, l'État postmoderne est exposé à des dangers issus du monde prémoderne. Ces États prémodernes se distinguent par leurs gouvernements incohérents qui n'exercent pas une pleine souveraineté et dont on peut tirer trois leçons. La première est que le chaos tend à se répandre, ce qui conduit en partie à la deuxième leçon : quand un État s'écroule, le crime prend invariablement la relève. Et de là découle la troisième et dernière leçon : le crime, lui aussi, tend à se propager et, dans ses pires manifestations, il peut parfois menacer directement la sécurité d'un autre État, comme lors des attentats du 11 septembre 2001[10]. La solution que préconise Cooper est la création d'un système d'États postmoderne plus complet (mondial), une sorte d'empire volontaire décentralisé s'inspirant des institutions mises sur pied à Bretton Woods (le Fonds monétaire international et la Banque mondiale)[11] et dont l'Union européenne est le meilleur exemple à l'heure actuelle. Il demeure cependant que la force *est* et *doit rester* une importante composante du système international. Les relations internationales dites postmodernes ne sont pas toujours possibles, en particulier quand le monde prémoderne s'irrite contre le monde postmoderne. C'est ainsi que Cooper estime, en des mots plus forts, qu'au sein du monde postmoderne, se trouve justifiée « sur les plans moral et pratique l'intervention postmoderne dans le contexte européen[12] ». Voilà ce qu'est *La responsabilité de protéger* : la même idée appliquée à l'échelle mondiale.

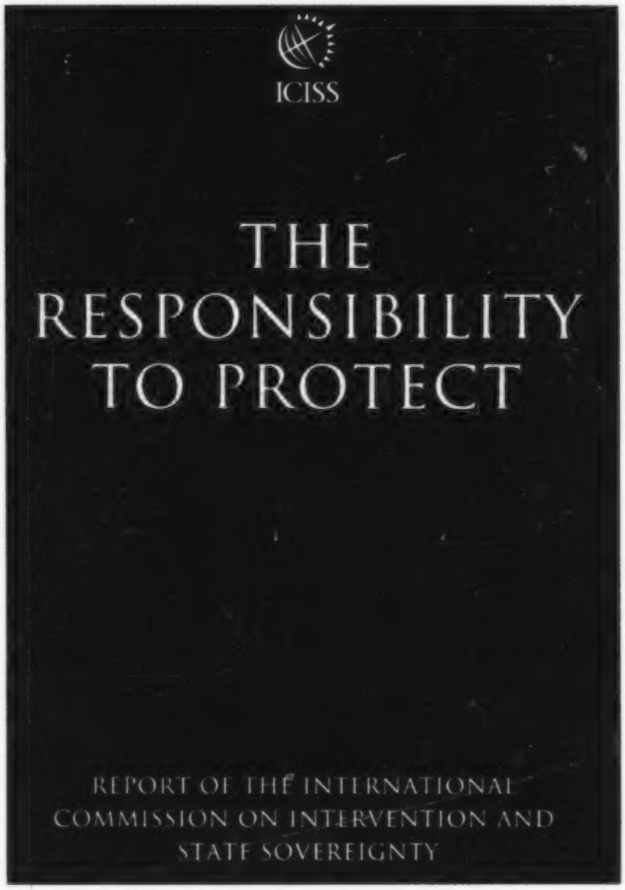
« Ces « normes communes » procurent un centre de gravité stable au système international »

Depuis 2001, une deuxième vague de changements a remué le système international, et on s'inquiète maintenant beaucoup des menaces qui déclenchent des

réactions militaires et politiques contraires à la diplomatie et aux méthodes de l'ONU. Ce processus peut généralement s'accuser selon le degré de résistance à la coopération et d'unilatéralisme de la menace. À la suite des attaques du 11 septembre 2001, les États-Unis ont été les premiers, à juste titre, à réévaluer leur approche en matière de sécurité nationale et de politique étrangère et ont commencé à revendiquer leur droit à l'intervention armée préventive, comme le stipule l'article 51 de la *Charte des Nations Unies*. Devant la menace croissante du terrorisme et le problème concomitant des États non viables ou en déliquescence (que Cooper associe au monde prémoderne), les États-Unis ont élaboré en 2002 leur propre stratégie de sécurité nationale (*National Security Strategy 2002*). Celle-ci s'attaque de front à ces deux problèmes ainsi qu'à la troisième menace que constituent les « États voyous » par des moyens qui minent l'autorité de l'ONU et son idéal de sécurité collective en faisant valoir la prédominance des États-Unis, leur volonté d'agir unilatéralement et de manière préventive au besoin. La stratégie soutient en outre qu'il s'agit là d'une « occasion historique » pour les États-Unis de façonner l'ordre mondial et que ceux-ci devraient en profiter, insistant sur la nécessité d'avoir des gouvernements démocratiques partout sur la planète. Le pivot de la stratégie, toutefois, ce qui lui confère toute son urgence, est l'identification de la quatrième menace, soit la prolifération des armes de destruction massive. Il semble que ce prétexte justifie à peu près n'importe quelle action pour assurer la protection des États-Unis[13].

Découlant directement de la logique associée à la stratégie de sécurité nationale, l'invasion de l'Iraq menée par les États-Unis au printemps 2003 répondait aux menaces alléguées d'un État à la fois commanditaire du terrorisme et détenteur d'armes de destruction massive. Étant donné que l'ONU n'a jamais *clairement* autorisé l'invasion, son rôle d'arbitre de l'usage légitime de la force dans le système international s'en est trouvé sérieusement ébranlé et ce d'autant plus que les États-Unis eux-mêmes jouent un rôle important dans l'établissement des normes de conduite dans le système international. Cela a une incidence directe sur l'utilité de la doctrine de *La responsabilité de protéger*.

Toutes ces forces divergentes au sein du système international augurent mal du sort de cette doctrine. À la source du problème, la tension inhérente entre deux principes enchâssés dans la *Charte des Nations Unies* : la souveraineté des États et les droits de l'homme. La logique de *La responsabilité de protéger* passe par-dessus cette fissure. Et cette tension se reflète dans le conflit qui oppose la primauté de l'équilibre entre des intérêts nationaux actuellement antagonistes et la sécurité collective perçue comme étant inefficace face à des menaces aussi imprécises qu'irrésistibles. À cet égard, la politique que préconise *La responsabilité de protéger* exacerbe les tensions du système international. Qui plus est, puisque l'ONU est jugée incapable de réagir aux menaces de l'ordre post-westphalien, sa réputation et sa crédibilité s'en trouvent diminuées. Qu'est-ce donc que cette responsabilité de protéger et quel est son statut dans le système international?



Pour tenter de maîtriser le système d'États post-westphalien : *La responsabilité de protéger*

La responsabilité de protéger est une initiative qui se démarque nettement des politiques antérieures de l'ONU en matière d'intervention dans les conflits, regroupées sous l'expression *maintien de la paix*. La politique de *La responsabilité de protéger*, entérinée par les Nations Unies dans le *Document final du Sommet mondial de 2005* et dans la résolution 1674 du Conseil de sécurité, est le fruit d'un vaste travail d'analyse et d'élaboration de politiques normatives visant à ressusciter le rôle moribond des opérations de maintien de la paix de l'ONU à l'aube du XXI[e] siècle. Les objectifs de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États comportaient trois volets : « 1) promouvoir un débat exhaustif au sujet de l'ingérence humanitaire; 2) favoriser l'émergence d'un nouveau consensus politique sur la manière de concilier les principes d'intervention et de souveraineté des États; 3) traduire ce consensus en action[14]. » Le document *La responsabilité de protéger* aborde principalement la question de l'intervention humanitaire en insistant sur le fait que non seulement le droit d'intervenir existe, mais qu'il devrait être conceptualisé comme étant une responsabilité de la communauté internationale, incarnée par l'ONU. Dans le chapitre où il est question de ce virage normatif, la Commission recommande à la communauté internationale divers moyens de réagir à une violation massive des droits de l'homme.

« La responsabilité de protéger comprend trois obligations particulières :

a) **La responsabilité de prévenir :** éliminer à la fois les causes profondes et les causes directes des conflits internes et des autres crises produites par l'homme qui mettent en danger les populations.

b) **La responsabilité de réagir :** réagir devant des situations où la protection des êtres humains est une impérieuse nécessité, en utilisant des mesures appropriées pouvant prendre la forme de mesures coercitives telles que des sanctions et des poursuites internationales et, dans les cas extrêmes, en ayant recours à l'intervention militaire.

c) **La responsabilité de reconstruire :** fournir, surtout après une intervention militaire, une assistance à tous les niveaux afin de faciliter la reprise des activités, la reconstruction et la réconciliation, en agissant sur les causes des exactions auxquelles l'intervention devait mettre un terme ou avait pour objet d'éviter[15]. »

Ces trois éléments de *La responsabilité de protéger* constituent une prescription pour remédier aux violations des droits de l'homme à l'échelle internationale. Elles en constituent aussi, peut-être, son principal écueil. En recommandant un programme d'assistance aussi ambitieux, cette politique risque de se surcharger et de miner la crédibilité d'une telle intervention.

Le rôle du droit international est au cœur des différends entourant *La responsabilité de protéger*, car le premier principe du système international, l'égalité souveraine, pourrait se trouver enfreint par la poursuite du deuxième principe, la protection des droits de l'homme grâce à l'intervention militaire. Voilà une proposition tout à fait problématique. Pourtant, l'adoption de *La responsabilité de protéger* par le Sommet mondial de 2005 et son approbation par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1674 (Protection des civils dans les conflits armés) ne laissent planer aucun doute sur leur condamnation de l'utilisation de civils comme cibles dans une guerre. Plus précisément, le paragraphe 4 de la résolution « *[r]éaffirme* les dispositions des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 relatives à la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, de la purification ethnique et des crimes contre l'humanité[16] ». En adoptant cette résolution, l'ONU semble non seulement avoir accepté le fait qu'un virage normatif est survenu en ce qui a trait à la protection des droits de l'homme, mais elle a aussi affirmé qu'un mécanisme institutionnel avait pour mandat d'assurer le respect de ces principes, ce mécanisme étant l'Organisation elle-même. En mettant dans le même sac plusieurs menaces posées par des États *non viables* ou *en déliquescence*, on en vient à confondre la distinction entre, d'une part, les répercussions négatives que peuvent avoir ces pays sur d'autres États et, d'autre part, les modes possibles de réplique internationale, y compris l'intervention. Cependant, on tient cela pour acquis.

photo IS2007-0352 du MDN

La responsabilité de protéger a tenté de créer un précédent en droit international : la responsabilité d'intervenir en cas de violation des droits de l'homme. Malgré l'adoption du principe, des crises, comme celle du Darfour, au Soudan, continuent de défier de manière flagrante les objectifs visés par *La responsabilité de protéger*, l'autorité « souveraine » du gouvernement soudanais prévalant sur les caractéristiques post-westphaliennes transcendantes du génocide qui se déroule là-bas. Les implications de cet état de choses restent à déterminer. S'ajoute à l'application inefficace de *La responsabilité de protéger* le risque bien réel que des actes soient posés, ce qui aurait pour effet d'établir de nouveaux précédents ou de modifier les conventions. Tout changement de normes de comportement ou d'attentes s'avère, par définition, déstabilisant pour le système international. Elizabeth Kier et Jonathan Mercer résument la question en citant le politicologue Terry Nardin : « Les lois de la guerre sont "un assemblage disparate de règles coutumières et conventionnelles hétérogènes, obsolètes et incontestablement inadéquates". Aussi imparfaites soient-elles, toutefois, [...] elles ont le mérite indiscutable d'être des normes communes pour la conduite de la guerre[17]. » La même chose s'applique à la souveraineté et à l'intervention. Ces « normes communes » procurent un centre de gravité stable au système international. Si l'on tente de modifier l'une de ces normes, voire toutes, on court le risque de miner le consensus, aussi timide soit-il, sur

lequel le système international actuel se fonde. On pourrait prétendre que cet obstacle a été franchi, étant donné que *La responsabilité de protéger* a déjà mobilisé l'appui des Nations Unies. Mais il reste à voir si l'adoption du document s'est faite par réelle conviction ou par faux humanitarisme. Qui donc, dans le cadre d'une institution fondée sur les idéaux des droits universels de l'homme et œuvrant sur la scène internationale par des moyens diplomatiques, oserait s'élever contre les principes énoncés dans *La responsabilité de protéger*? Voilà qui semble très improbable. Cela tend à indiquer que son adoption par le Sommet mondial et le Conseil de sécurité, plutôt que d'être interprétée comme une affirmation absolue, devrait être vue comme le résultat raisonnable des contraintes structurelles de cette institution qu'est l'ONU, qui a d'ailleurs réservé un appui plutôt tiède au document. C'est une tragédie pour la population du Darfour, une tragédie d'autant plus terrible que cette crise correspond parfaitement au cadre conceptuel de *La responsabilité de protéger*. Le fait que cette responsabilité continue d'être une norme contestée du système international explique peut-être la pauvreté de l'appui à une intervention, et ce, malgré l'adhésion au principe par toutes les parties. Par ses actions hésitantes et indécises, l'ONU a fait preuve d'un engagement douteux, à deux faces, envers *La responsabilité de protéger*. On ne peut y voir d'incitation à la confiance pour les missions à venir ni de motivation pour recueillir des appuis additionnels à ses principes. Une partie de l'incompatibilité qui existe entre la théorie de *La responsabilité de protéger* et sa mise en œuvre impossible réside dans le fondement normatif précaire sur lequel s'appuie le document. Nous allons maintenant en examiner la généalogie ainsi que les implications de ses principes premiers eu égard à l'utilité d'une telle politique.

Confusion dans les droits de l'homme : le développement du concept de « sécurité humaine » et l'élaboration de *La responsabilité de protéger*

À bien des égards, le texte qui précède a négligé un des éléments fondateurs de la souveraineté telle qu'elle a évolué depuis 1648, soit les fondements historiques et philosophiques de la sécurité nationale et internationale ayant trait à la souveraineté. Il ne faut pas oublier que l'État moderne et la philosophie politique qui s'est développée pour en justifier l'existence trouvent leurs racines dans le premier rôle de l'État comme pourvoyeur de sécurité. L'État s'avérait le meilleur protecteur contre ce que le philosophe anglais Thomas Hobbes appelait « la guerre de tous contre tous ».

Cependant, à mesure que l'État gagnait en compétence et en pouvoir, il devenait lui-même un facteur d'insécurité pour les citoyens qu'il était censé protéger. C'est ainsi qu'à la fin du XVIII[e] siècle, on vit émerger des notions abstraites de droits universels de l'homme qu'enchâssèrent les révolutions américaine et française comme moyen de contenir le pouvoir de l'État face à *ses propres citoyens*. Cette conception des droits de l'homme et l'adoption de constitutions pour les protéger se répandirent tout au long du XIX[e] siècle et aussi, tout particulièrement, à la fin du XX[e] siècle. Le 10 septembre 1948, les Nations Unies emboîtèrent le pas en adoptant la *Déclaration universelle des droits de l'homme* qui, de concert avec la *Charte des Nations Unies*, faisait de l'organisation un puissant défenseur des droits de l'homme à l'échelle mondiale. Les trois premiers articles de la déclaration décrivent la nature fondamentale des droits qu'elle sanctionne :

> « Article premier. Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité.
>
> Article 2. Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. De plus, il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté.
>
> Article 3. Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne[11]. »

En général, les gens qui vivent dans des pays industrialisés et démocratiques tiennent les droits de l'homme pour acquis. En cette ère de mondialisation, cependant, toutes ces images

Defense Imagery McDonald S. Montgomery DN SC 94 02522

Vue du siège des Nations Unies sis au bord de la East River sur l'île de Manhattan.

« le concept de *sécurité humaine* a été adopté et sanctionné par plusieurs grands pays industrialisés, comme le Canada, la Norvège, le Japon et la Suisse »

de guerres civiles ou ethniques et de génocides que nous montre la télévision, particulièrement depuis deux décennies, ont ravivé le souci de promouvoir activement les droits de l'homme.

C'est dans ce contexte que l'ONU dévoilait, en 1994, son *Rapport mondial sur le développement humain*, qui présentait une nouvelle conceptualisation de la sécurité insistant sur l'importance des droits de l'homme et du rôle de la société internationale dans la promotion de ces droits grâce au concept de « sécurité humaine ». Le rapport définit explicitement la sécurité humaine comme étant composée de deux éléments : « d'une part, la protection contre les menaces chroniques, telles que la famine, la maladie et la répression et, d'autre part, la protection contre tout événement brutal susceptible de perturber la vie quotidienne [...][19]. » La sécurité humaine se préoccupe donc maintenant de domaines allant au-delà de la menace militaire et de la guerre: ce sont la sécurité économique, la sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire, la sécurité de l'environnement, la sécurité personnelle, la sécurité de la communauté et la sécurité politique[20]. Aussi louables que soient les intentions du rapport, sa définition très large de la sécurité, englobant presque tous les aspects de la vie humaine, en réduit la valeur théorique : elle fait de la sécurité un concept fourre-tout qui a par conséquent beaucoup moins d'utilité pratique pour les institutions qui voudraient s'en servir. Plus préjudiciable est le fait que le rapport remplace l'État par la personne comme objet de référence de la sécurité internationale.

Malgré tout, le concept de *sécurité humaine* a été adopté et sanctionné par plusieurs grands pays industrialisés, comme le Canada, la Norvège, le Japon et la Suisse. Ces pays ont tenté de susciter une importante transformation normative de la pensée en ce qui a trait à la sécurité et à son rôle dans les conflits internationaux et, ce qui porte plus à conséquence, dans les conflits *intérieurs*. Ces États, le Canada en tête, ont reconnu l'élasticité du concept de sécurité humaine et ont essayé d'en fournir une définition plus utile. La définition canadienne, plus étroite, de la sécurité humaine renvoie à « la protection contre des menaces très graves aux droits, à la sécurité ou à la vie des personnes[21] ». Autrement dit, la sécurité humaine ne tient compte que des menaces physiques aux personnes. Ce resserrement des paramètres de la sécurité humaine augmente l'utilité du concept, mais il demeure toutefois une sorte de demi-mesure qui laisse en place le cœur même du virage normatif, et cela continue d'avoir des répercussions dans la pratique.

« L'adoption des droits de l'homme comme condition *sine qua non* des relations internationales ne mène qu'à cet humanitarisme international émotif et superficiel qui caractérise actuellement l'approche aux conflits de l'après-1990 »

Dans le contexte actuel, le problème réside dans les implications téléologiques de l'acceptation et de l'adoption de la *sécurité humaine* des droits de l'homme comme fondement de la société internationale. La pensée constructiviste est éclairante à cet égard. Friedrich Kratochwil, expert allemand en relations internationales, écrit :

« Le problème que pose de façon non négligeable le constructivisme *n'est pas* celui de *l'existence* de quelque chose, mais celui de reconnaître *quelle* est cette chose qui existe. Autrement dit, nous ne pouvons pas parler "des choses en soi", mais nous avons besoin de descriptions de ces choses, or ces descriptions ne sont pas neutres et d'une quelconque façon objectives, elles intègrent toutes sortes de pratiques et d'intérêts sociaux qui font ensuite de ces choses ce qu'on les appelle ou ce qu'on en dit[22]. »

C'est tout particulièrement le cas des droits de l'homme dans l'abstrait : une fiction sociale. Pour cette raison, il importe de considérer les droits de l'homme comme des sous-produits de la civilisation européenne et de l'État-nation, qui ne sont nullement universels sur le plan géographique ou philosophique. Cela ne signifie pas qu'ils ne devraient pas être universels, mais plutôt que tous les habitants de la Terre n'en profitent pas, surtout à cause de la puissance écrasante de certains gouvernements ou encore de l'absence d'institutions gouvernementales qui reconnaissent ou assurent ces droits. En soi, le langage des droits universels de l'homme occulte cette réalité, et il devient facile de critiquer la philosophie politique qui a donné naissance à l'idée. Les droits des citoyens peuvent – et doivent – se concrétiser dans la loi, et tout État souverain a le droit et le devoir de le faire.

Les déclarations des droits universels et inaliénables de l'homme font bien peu pour améliorer le sort de ceux dont la dignité humaine est bafouée. Il est absurde de faire appel aux notions abstraites des droits de l'homme ou au « droit » à de tels droits. En ce sens, les droits de l'homme s'exposent aux mêmes critiques que celles que Karl Marx a formulées lorsqu'il parlait de la religion et des rapports capitalistes de production :

« Plus l'homme met de choses en Dieu, moins il en garde en lui-même. L'ouvrier met sa vie dans l'objet. Mais alors celle-ci ne lui appartient plus, elle appartient à l'objet. Donc plus cette activité est grande, plus l'ouvrier est sans objet. Il n'est pas ce qu'est le produit de son travail. Donc plus ce produit est grand, moins il est lui-même. L'aliénation de l'ouvrier dans son produit signifie non seulement que son travail devient un objet, une existence *extérieure*, mais que son travail existe *en dehors de* lui, indépendamment de lui, étranger à lui, et devient

Art Resource ART363700

Friedrich Nietzsche

une puissance autonome vis-à-vis de lui, que la vie qu'il a prêtée à l'objet s'oppose à lui, hostile et étrangère[23]. »

On pourrait dire la même chose des droits des Tutsis au Rwanda en 1994 et des populations du Darfour en 2007. Plus les droits de l'homme sont violés, plus on peut protester, exiger haut et fort qu'ils soient respectés, sans rien faire d'autre. Bien sûr, quand on possède déjà quelque chose, on n'a pas à se battre pour l'acquérir ni pour la préserver. Comme l'écrivait le philosophe allemand Friedrich Nietzsche dans son essai *Par-delà le bien et le mal* : « Plus la vérité que tu veux enseigner est abstraite, plus il te faut y amener les sens. »

L'illusion des droits universels de l'homme a des conséquences incommensurables sur la conception de la sécurité humaine ainsi que sur les institutions et politiques qui en font la promotion. L'adoption des droits de l'homme comme condition *sine qua non* des relations internationales ne mène qu'à cet humanitarisme international émotif et superficiel qui caractérise actuellement l'approche aux conflits de l'après-1990. L'alternative aux droits universels de l'homme est une conception beaucoup plus prudente et responsable des droits de la personne (c'est-à-dire des populations) et des *responsabilités* nécessaires qui en découlent. Il s'agit d'une approche qu'on attribue historiquement au philosophe Edmund Burke :

> « Dans cette fameuse loi de la troisième année du règne de Charles Ier, appelée *Petition of Rights*, le parlement dit au Roi : "Vos sujets ont *hérité* de cette liberté", ils ne fondaient pas leur réclamation sur des principes abstraits comme *les droits de l'homme*, mais sur les droits des Anglais, et ils réclamaient le patrimoine de leurs ancêtres[24]. »

Par conséquent, il est faux de dire que les humains tiennent les libertés dont ils jouissent d'une prérogative ou d'un droit inhérent; ils les ont plutôt obtenues par contrat social, et celui-ci exige une constante vigilance et les efforts de chacun pour faire régner l'ordre social sans lequel un gouvernement stable ne pourrait, en retour, garantir le respect des « droits de l'homme ».

La précédente critique multidimensionnelle de la notion libérale des droits de l'homme a une incidence notable sur les implications téléologiques de la protection de ces droits dans le système international actuel. À certains égards, la différence n'est que rhétorique, mais néanmoins importante. Le langage ancre le débat. Burke ne serait pas d'accord avec la feuille de route de *La responsabilité de protéger* parce que celle-ci se concentre sur la protection des droits universels de l'homme, ce qui est absurde. Comment protège-t-on quelque chose qui n'existe pas? Voilà qui nous mène au cœur même de la question. *La responsabilité de protéger* « met la charrue devant les bœufs ». L'approche pour aider les populations vulnérables devrait promouvoir les institutions et les capacités sociétales afin de rendre possible l'établissement d'un gouvernement stable d'où pourront émaner des droits (des droits nationaux, nécessairement). Pour reprendre la métaphore, on pourrait dire que le gouvernement doit être « le bœuf qui tire la charrue » des droits individuels et des droits politiques des personnes.

Le fait que *La responsabilité de protéger* adopte l'autre option pousse le mandat de ses interventions à un tel degré d'expansion que leur opérationnalisation devient inconcevable, ce qui a des conséquences désastreuses pour les opérations militaires menées en appui aux valeurs « humanitaires ». La mise en œuvre de *La responsabilité de protéger* sera toujours exposée aux critiques parce que, tous les idéaux étant interprétés

photo IS2007-0358 du MDN

dans leur forme maximale, les droits universels de l'homme pousseront les interventions à leur degré extrême. Il y aura toujours des personnes ou des groupes qui soutiendront que *leurs* droits n'ont pas été respectés. Le théoricien culturel français Paul Virilio résume de façon éloquente et appuyée cette critique des droits de l'homme et de l'intervention lorsqu'il écrit :

> « Mais revenons à cette question des *valeurs universelles* qui, selon Tony Blair, devrait supplanter la question des *territoires* et de la souveraineté des États nationaux. Quand on prétend mener une guerre au nom des "droits de l'homme", une guerre humanitaire, on se prive de pouvoir négocier la cessation des hostilités avec l'adversaire. Si l'ennemi est un tortionnaire, *l'ennemi du genre humain*, il ne reste d'autre choix que l'outrance d'une *guerre totale* et d'une capitulation sans condition. On le remarque donc, cette nouvelle logique de guerre mène, à l'instar de la *stratégie aérospatiale* qui la sous-tend, à la "montée aux extrêmes" que réprouvaient les penseurs de la géopolitique des nations[25]. »

Que sont la « guerre humanitaire » et ses conséquences, sinon la responsabilité de protéger? Et qu'est-ce qu'est la « sécurité humaine » sans une doctrine comme *La responsabilité de protéger* pour s'assurer que les humains sont en sécurité? Les actes de violence que *La responsabilité de protéger* cherche à prévenir ou arrêter sont des symptômes. Les causes premières de cette sorte de violence se trouvent dans l'incapacité des gouvernements à protéger leurs populations, une protection à laquelle les États souverains sont obligés par définition.

Dans ce sens, la souveraineté des États doit s'affirmer, ce qui hausse les attentes à l'égard du comportement des gouvernements. Quand un gouvernement ne peut pas ou ne veut pas assumer ses responsabilités, comme le signale *La responsabilité de protéger*, la communauté politique internationale qu'incarnent les Nations Unies doit passer à l'action. Mais cette action ne doit toutefois pas être entreprise au nom des droits universels de l'homme; elle doit se limiter aux objectifs de rétablissement d'un gouvernement souverain approprié qui a le potentiel, avec le temps, de donner le jour à une population détentrice de droits. Si cela s'avère impossible, en raison d'un manque de pouvoir ou de volonté politico-militaire ou parce que les chances de réussite sont trop minces, aucune intervention ne devrait être entreprise. Par ailleurs, dans le contexte actuel de la mondialisation, des menaces pèsent encore. Certains conflits et menaces continuent de représenter un danger suffisant pour justifier une intervention parce que les conséquences de l'inaction sont trop énormes. En outre, l'intervention pourrait même conduire, dans les faits, à la résolution permanente d'un conflit. Il reste à expliquer comment cela pourrait se faire dans des cas précis, ce qui va bien au-delà du propos du présent article. Il s'agit plutôt ici d'insister sur le fait que les conceptions normatives de l'État et des droits de l'homme qui reflètent plus fidèlement la réalité et influencent le système international ont d'importantes implications pour la paix au sein de ce système.

Reuters, photo d'archives RTX52YO

Oussama ben Laden, le 26 mai 1998.

Art Resource ART177952

Georg Wilhelm Friedrich Hegel

Cela est à la fois nécessaire et possible : nécessaire parce que la territorialité des États demeure[26]; possible parce que les États souverains, à défaut de devenir des États postmodernes informes ou des unilatéralistes belliqueux, peuvent encore, dans cet univers mondialisant, engager des pourparlers multilatéraux plus substantiels sur la scène politique internationale pour arriver à leurs fins[27]. La politique multilatérale répondrait à certains des critères des pays plus agressifs, comme les États-Unis, dont la capacité et la volonté d'adopter des positions militaires ou politiques unilatérales déclinent. L'élaboration d'une politique de sécurité et de défense de l'Union européenne est tout aussi improbable à cause d'une forte croyance normative résiduelle à l'égard du rôle central des intérêts nationaux et de la sécurité intérieure, dont l'objet de référence est l'État et doit le rester.

Conclusion

« La chouette de Minerve ne prend son envol
qu'à la tombée de la nuit. »
G. W. F. Hegel, préface aux *Principes
de la philosophie du droit*

La célèbre phrase du philosophe allemand Georg Wilhelm Friedrich Hegel explique peut-être aussi la disjonction entre le système international et *La responsabilité de protéger*. Cette doctrine est en effet arrivée après coup. La marche à suivre universelle qu'elle prescrit aurait pu donner naissance à une meilleure société mondiale des États au lendemain de la Deuxième guerre mondiale ou même à la fin de la guerre froide. Une politique comme celle préconisée dans le document aurait été parfaitement adaptée aux interventions internationales des années 1990, mais, dès 2001, la conjoncture favorable à la mise en œuvre d'une doctrine aussi radicale avait disparu.

La fracture du système international dans la première décennie du XXI[e] siècle a entravé et grevé la liberté d'action des Nations Unies à cause de la mondialisation, de l'internationalisation des conflits intérieurs, de l'émergence d'acteurs non étatiques et de l'érosion du monopole de l'État sur la force armée. Les réactions divisées des États postmodernes, ainsi que l'impulsion qu'ont donnée ces nouvelles menaces à l'usage unilatéral et préventif de la force militaire, témoignent d'un manque de cohésion qui a laissé en plan les situations les plus fragiles du monde. Ces mêmes crises humanitaires que *La responsabilité de protéger* cherche à résoudre se trouvent figées par leurs maîtres politiques à l'ONU, et les Nations Unies elles-mêmes ne parviennent pas à réduire les divergences internationales. Cependant, à titre d'instance internationale par excellence, l'ONU a encore un rôle à jouer. Le plus pressant est de reconsidérer les fondements normatifs en vertu desquels l'intervention peut se faire.

Les postulats normatifs sur lesquels s'appuie *La responsabilité de protéger* en ce qui a trait à la nature de l'État et aux droits de l'homme se révèlent nuisibles pour les objectifs que se donne la doctrine. Le concept des

droits universels de l'homme entraîne la feuille de route dans des directions qui ne favorisent pas une intervention sensée et réalisable. Par sa lecture élastique des droits inaliénables de l'homme, laquelle mène à la promotion messianique de ces droits à l'échelle mondiale, *La responsabilité de protéger* en met trop. Et cela nuit non seulement à la cohérence intellectuelle du document, mais, pire encore, à ses perspectives de mise en œuvre et d'allègement des souffrances de populations vulnérables dans le monde entier.

RMC

NOTES

1. Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger : Mandat et organisation de la Commission*, 2001. <http://www.iciss.ca/mandate-fr.asp>
2. Organisation des Nations Unies, *Document final du Sommet mondial de 2005*, septembre 2005. <http://www.un.org/french/summit2005/overviewF.pdf>
3. Stephen Krasner, *Problematic Sovereignty: Contested Rules and Political Possibilities*, New York : Columbia University Press, 2001, p. 2.
4. *Ibid.*
5. *Ibid.*
6. *Ibid.*
7. *Ibid.*, p. 21.
8. *Ibid.*, p. 12.
9. Robert Cooper, *La fracture des nations*, Paris : Denoël, 2004, p. 70. (Traduction adaptée après consultation du texte original anglais.)
10. *Ibid.*, p. 89-90.
11. *Ibid.*, p. 94-95.
12. *Ibid.*, p. 83.
13. États-Unis, Maison-Blanche, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, septembre 2002.
14. Neil MacFarlane et coll., « The Responsibility to Protect: Assessing the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty », *International Journal*, vol. 57, nº 4 (automne 2002), p. 490.
15. Centre de recherches pour le développement international, *La responsabilité de protéger : Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États*, Ottawa, 2001, p. 2. [http://www.idrc.ca/fr/ev-28735-201-1-DO_TOPIC.html]
16. Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, *Résolution 1674*, le 28 avril 2006. <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2006/CS8710.doc.htm>
17. Elizabeth Kier et Jonathan Mercer, « Setting Precedents in Anarchy », International Security, vol. 20, nº 4 (été 1996), p. 90.
18. Organisation des Nations Unies, *Déclaration universelle des droits de l'homme*, (1948). <http://www.un.org/french/aboutun/dudh.htm>
19. Organisation des Nations Unies, *Rapport mondial sur le développement humain*, « Chapitre 2, Les nouvelles dimensions de la sécurité humaine », 1994, p. 24. <http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_fr_chap2.pdf>
20. *Ibid.*, p. 26.
21. Affaires étrangères et Commerce international Canada, *Vivre à l'abri de la peur : La politique étrangère du Canada en matière de sécurité humaine*, Ottawa, 2002, p. 2. <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/cip-pic/library/freedom_from_fear-fr.pdf>
22. Friedrich Kratochwil, « Constructing a New Orthodoxy? Wendt's 'Social Theory of International Politics' and the Constructivist Challenge », *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 29, nº 1 (2000), p. 95.
23. Karl Marx, *Manuscrits de 1844*, Paris : Éditions sociales, 1972, p. 54.
24. Edmund Burke, *Réflexions sur la Révolution de France, et sur les procédés de certaines sociétés à Londres*, relatifs à cet événement, traduction de Pierre Dupont (1790), révisée, annotée et présentée par Michel Derouard, Saint-Lambert-des-Bois : Éditions du Franc-Dire, 1988, p. 54.
25. Paul Virilio, *Stratégie de la déception*, Paris : Galilée, 1999, p. 20.
26. Peter Andreas, « Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century », *International Security*, vol. 28, nº 2 (automne 2003).
27. Robert Keohane et Joseph Nye Jr., « Two Cheers for Multilateralism », dans Robert O. Matthews et coll. (dir.), *International Conflict and Conflict Management*, Scarborough : Prentice-Hall Canada, 1989.

photo IS2007-0360 du MDN

Reuters RTR1R0JL

Des combattants du Hamas montent la garde devant la résidence de Mahmoud Abbas, président de l'Autorité palestinienne, à Gaza, le 21 juin 2007.

LE TERRORISME, UN CRIME INTERNATIONAL[1]

par Michael Lawless

Introduction

À ce jour, le XXI[e] siècle a été marqué par une forte augmentation du nombre d'États non viables et en déliquescence ainsi que par une multiplication tout aussi notable des actes de terrorisme intérieur et international. Par conséquent, le défi qui se pose à la communauté internationale est d'adopter une approche commune afin de traiter le terrorisme en tant que crime international. Le présent article fera la démonstration que le terrorisme est effectivement un crime international et qu'à ce titre, il importe à la communauté internationale d'agir pour le prévenir et punir les individus qui se prêtent à de tels actes. À cet égard, les événements du 11 septembre 2001 ont donné l'occasion aux forces internationales d'accéder au premier rang de l'ordre du jour politique mondial. La guerre internationale au terrorisme étant apparemment sanctionnée par les Nations Unies (ONU), il est maintenant temps que le crime terroriste, en tant qu'acte perpétré par une organisation non gouvernementale, devienne une responsabilité universelle et que cette responsabilité soit déléguée à une institution internationale comme la Cour pénale internationale qui aurait la compétence de poursuivre et de punir les auteurs.

Le présent article examinera l'interprétation actuelle du terrorisme comme crime international. Pour ce faire, nous passerons en revue les traités et les conventions existants qui traitent de divers éléments du terrorisme, puis nous discuterons de la difficulté à définir ce qui constitue exactement du terrorisme. Nous conclurons en jetant un coup d'œil sur l'état actuel du droit pénal international et nous soutiendrons que l'absence de définition consensuelle précise du terrorisme au sein de la communauté internationale n'enlève rien à la dimension criminelle de l'acte, mais sert plutôt d'excuse aux États pour échapper à leurs obligations juridiques.

Il est généralement admis que les « crimes internationaux » sont des actes criminels considérés comme tellement odieux que tout membre de la « famille des nations » peut en poursuivre l'auteur. Un des premiers exemples de ces crimes jugés universels et sur lesquels n'importe quel pays peut revendiquer sa juridiction est la piraterie. Parmi les crimes de compétence universelle qui sont visés par des

Michael Lawless, *avocat en cabinet privé à Victoria, en Colombie-Britannique, a obtenu ses grades de premier cycle en arts, en sciences et en droit et est titulaire d'une maîtrise en administration publique de l'Université de Victoria et d'une maîtrise en études sur la conduite de la guerre du Collège militaire royal du Canada. Il est actuellement candidat au doctorat en études sur la conduite de la guerre au Collège militaire et est capitaine de corvette dans la Réserve navale, servant au NCSM* Malahat *de Victoria.*

photo 69124 de l'ONU/Yutaka Nagata

Siège de l'ONU à New York.

conventions internationales, il y a l'esclavage, les crimes de guerre, le détournement ou le sabotage d'avions civils et le génocide. Tout comme la piraterie a évolué en un crime international obligeant chaque État à prendre des mesures préventives contre les actes de piraterie, les États ont la responsabilité, dans le monde moderne, de prévenir le terrorisme et d'imposer des sanctions aux auteurs jugés coupables. Cette responsabilité comprend l'obligation, pour les États, d'amener les présumés terroristes dans la sphère de leur propre droit pénal ou de livrer ceux qui sont accusés de terrorisme à la communauté internationale pour que la Cour pénale internationale ou une autre instance judiciaire semblable les juge et les punisse s'ils sont trouvés coupables.

Malgré les nombreuses critiques justifiées qu'on a pu formuler sur la façon de livrer quelqu'un aux institutions judiciaires internationales et sur les circonstances dans lesquelles cela se fait, la communauté internationale n'a jamais cessé d'appliquer le droit international. Elle a effectivement mis sur pied des institutions judiciaires tant ponctuelles que permanentes pour traduire en justice les personnes accusées d'avoir violé le droit pénal international. Ce qu'il reste à faire, maintenant, c'est d'évaluer sa position actuelle à l'égard du terrorisme en tant que crime de droit international ainsi que les effets d'une telle définition de la criminalité.

> « Il existe en ce moment treize conventions ou protocoles internationaux qui interdisent des actes précis de terrorisme »

L'état actuel des lois antiterroristes internationales

Il existe en ce moment treize conventions ou protocoles internationaux qui interdisent des actes précis de terrorisme. Ces ententes ont été mises au point et sont appliquées sous l'égide de l'ONU et elles représentent la volonté manifeste de la communauté mondiale.

La première convention moderne s'intéressant au problème du terrorisme, la Convention de Tokyo de 1963, visait à sanctionner les actes pouvant compromettre la sécurité à bord des aéronefs. Elle fut suivie, en 1970, par la Convention de La Haye, qui rendait coupable de délit toute personne qui, à bord d'un aéronef, tentait de le capturer ou d'en exercer le contrôle, que ce soit par la menace de violence, par la force ou par l'intimidation. La Convention de La Haye a quant à elle été élaborée en réaction directe au détournement, en 1968, d'un Boeing 707 d'El Al volant de Rome à destination de Tel-Aviv, un événement « généralement considéré comme l'un des principaux éléments à l'origine de la série meurtrière d'attentats terroristes internationaux[2] » qui continuent de se produire de nos jours. La nature terroriste de ce détournement est mise en évidence par le choix de la cible, cette compagnie aérienne étant la société nationale israélienne de transport aérien et, de ce fait, un symbole de l'État d'Israël. Le détournement de l'avion a obligé cet État à traiter directement, sous le regard des médias, avec les terroristes qui cherchaient à échanger les passagers contre la libération de Palestiniens emprisonnés par Israël, un « audacieux coup d'éclat politique[3] ».

Ainsi confrontée à la menace émergente du terrorisme dans l'espace aérien international, la communauté internationale a réagi en traitant comme un délit criminel toute ingérence dans le fonctionnement d'un aéronef, que ce soit par une personne ou par un groupe. En réalité, cette interdiction ne s'applique pas seulement à l'espace aérien international; elle s'étend également à l'espace aérien national étant donné que la communauté internationale considère qu'un tel acte, qu'il soit commis ou non à l'intérieur des frontières d'un pays, est de nature à susciter une réplique internationale unanime. D'autres conventions internationales interdisent, par exemple, la

prise d'otages et visent des actes commis contre la navigation maritime ou contre les voyageurs aériens, qu'ils se trouvent à bord des appareils ou dans les aéroports.

Chacune de ces conventions impose le devoir aux États qui y adhèrent de poursuivre en justice ou d'extrader toute personne ou organisation présumée avoir contrevenu aux termes de la convention. L'obligation de poursuivre ou d'extrader est généralement formulée comme suit :

> « L'État contractant sur le territoire duquel l'auteur présumé de l'infraction est découvert, s'il n'extrade pas ce dernier, soumet l'affaire, sans aucune exception et que l'infraction ait ou non été commise sur son territoire, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale[4]. »

« plusieurs États ont manqué de motivation pour juger chez eux les personnes accusées de terrorisme ou pour les extrader vers d'autres pays »

Selon les conventions antiterroristes adoptées par les Nations Unies, les parties ont la responsabilité de s'assurer que les auteurs présumés d'actes de terrorisme répondent de leur conduite devant une cour de justice. On pourrait même avancer que l'obligation d'intenter des poursuites ou d'extrader a force exécutoire pour tous les États et non seulement pour les parties signataires, étant donné que les dispositions de ces conventions ont été unanimement acceptées par la communauté internationale. Qui plus est, tous les États ont le devoir d'obéir aux règles du droit international[5]. Dans le cas du terrorisme, ce devoir appelle les États à traduire en justice ou à extrader tout individu ou groupe qui a prétendument enfreint le droit international et leur refuse le droit de n'entreprendre aucune action contre cet individu ou ce groupe. Cependant, en l'absence d'instance judiciaire internationale responsable de poursuivre les présumés terroristes, plusieurs États ont manqué de motivation pour juger chez eux les personnes accusées de terrorisme ou pour les extrader vers d'autres pays.

L'obligation de traduire en justice à laquelle sont contraints les États n'a toutefois pas été totalement inefficace. À la suite des premières déclarations de l'ONU contre le terrorisme dans les années 1960 et 1970, quelques pays se sont mis à intenter plus vigoureusement des poursuites contre des présumés terroristes. Mais à défaut d'un consensus international sur la façon de procéder, encore une fois, la motivation s'est rapidement essoufflée.

> « Entre janvier 1972 et janvier 1974, les forces policières européennes ont appréhendé cinquante Arabes soupçonnés de terrorisme. De ce nombre, seuls sept ont vu l'intérieur d'une prison. Trente-six ont été libérés sans procès, y compris les derniers membres survivants du commando palestinien qui avait assassiné les athlètes olympiques israéliens aux Jeux de Munich, en 1972[6]. »

Dans ce contexte, on ne s'étonne pas que ces ententes aient eu si peu d'effet dissuasif sur les terroristes, en admettant qu'elles en aient eu. Le fait de ne pas avoir pris toutes les mesures qui s'imposent afin que les présumés terroristes soient soumis à des sanctions judiciaires semble avoir affaibli les efforts nationaux et internationaux visant à mettre sur pied une instance internationale capable de juger les terroristes. Ainsi, le message envoyé aux terroristes était clair : poursuivez vos activités, car il y a peu de risque de sanction pour vous amener à envisager d'autres moyens de réaliser vos objectifs politiques. Finalement, la fréquence des actes de terrorisme n'a cessé d'augmenter tout au long des années 1970, et ce, jusqu'à nos jours, les terroristes devenant de plus en plus inventifs et prêts à commettre des actes de violence plus dévastateurs et de plus grande envergure.

En réaction à l'escalade du terrorisme dans le monde entier, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, en 1997, une convention établissant la juridiction universelle sur l'usage illégal et intentionnel d'explosifs dans les lieux publics. Connue sous le nom de Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, celle-ci fut suivie, en 1999, par la Convention internationale sur la répression du financement du terrorisme, qui vise à empêcher et à combattre le financement des terroristes ainsi qu'à poursuivre les personnes et les organisations qui assurent ce financement. Par cette dernière convention, l'ONU déclarait que le crime de financement du terrorisme, tout comme le crime de terrorisme lui-même, était de nature internationale et faisait ainsi l'objet d'une compétence universelle.

En faisant du terrorisme un crime à juridiction universelle, l'ONU a fait savoir à tous les acteurs non étatiques ayant recours à la violence pour arriver à leurs fins politiques (c'est-à-dire les terroristes) qu'ils s'exposent à des sanctions même s'ils ne sont pas appréhendés à l'intérieur de la juridiction territoriale de l'État où ils ont commis un acte criminel. L'auteur d'un acte terroriste sera plutôt soumis à des sanctions pénales où qu'il soit capturé, n'importe quand, par l'autorité légitime d'un pays. D'habitude, cette juridiction universelle est accordée à tout pays qui tient l'auteur de certaines infractions jugées particulièrement nocives pour l'humanité en général[7]. Aux termes de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, par exemple, un pays peut exercer sa compétence même si son territoire, sa sécurité ou sa souveraineté n'a pas subi les effets d'un acte terroriste. De même, tout pays peut obtenir juridiction sur quiconque a été responsable d'un attentat à l'explosif dans un lieu public, n'importe où dans le monde.

En plus des treize conventions internationales mentionnées précédemment, l'Assemblée générale des Nations Unies et le Conseil de sécurité ont adopté, après le 11 septembre 2001, des résolutions sur la nature

Reuters RTR73XO

Une tour du World Trade Center brûle après l'écrasement d'un avion, le 11 septembre 2001.

criminelle du terrorisme. La résolution 1377, votée le 21 novembre 2001 par le Conseil de sécurité, se lisait en partie comme suit :

> « [Le Conseil de sécurité] *déclare* que les actes de terrorisme international constituent l'une des menaces les plus graves à la paix et à la sécurité internationales au XXIe siècle;
>
> *Déclare en outre* que les actes de terrorisme international constituent un défi à tous les États et à l'humanité tout entière;
>
> *Réaffirme sa condamnation catégorique* de tous les actes ainsi que de toutes les méthodes et pratiques de terrorisme, qu'il juge criminels et injustifiables, quels qu'en soient les motifs, sous toutes leurs formes et manifestations, où qu'ils soient commis et quels qu'en soient les auteurs[8] [...] ».

C'est ainsi que, au lendemain des attaques contre le World Trade Center, l'ONU réagissait encore une fois à la menace évidente du terrorisme et définissait de nouveau le terrorisme comme étant de nature criminelle. Cette déclaration du Conseil de sécurité des Nations Unies n'était pas sans précédent. Au contraire, depuis sa création, l'ONU a maintes fois répété que le terrorisme était criminel et n'a cessé de chercher des moyens de traduire en justice les auteurs de tels actes. L'Assemblée générale des Nations Unies imposait, en 1995 une obligation à tous les États signataires de la Charte des Nations Unies, *énonçant entre autres ce qui suit* :

> « Les États doivent également remplir les obligations que leur imposent la Charte des Nations Unies et d'autres dispositions du droit international dans la lutte contre le terrorisme et sont instamment priés de prendre des mesures efficaces et résolues, conformément aux dispositions applicables du droit international et aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, pour éliminer rapidement et définitivement le terrorisme international, et en particulier : [...]
>
> b) de veiller à arrêter, traduire en justice ou extrader les auteurs d'actes de terrorisme, conformément aux dispositions pertinentes de leur droit national[9] »

On voit bien que le terrorisme a fait l'objet d'importants débats tant au sein de l'Assemblée générale qu'au Conseil

de sécurité de l'ONU. Ces discussions ont entraîné la promulgation de diverses déclarations antiterroristes qui considèrent systématiquement le terrorisme comme une activité criminelle et qui obligent les États à traduire les terroristes en justice. Un autre bon exemple se trouve dans une déclaration adoptée en 1997 par l'Assemblée générale des Nations Unies, qui, reprenant une déclaration de 1994, réitère l'obligation qu'ont les États de s'assurer que les terroristes seront ou bien jugés par les instances nationales, ou bien extradés vers un État où un tel procès peut se dérouler. L'article 5 de cette déclaration précise :

> « Les États Membres de l'Organisation des Nations Unies réaffirment qu'il importe d'assurer entre eux une coopération efficace, de façon que ceux qui ont participé à des actes terroristes, y compris à leur financement ou à leur organisation, ou qui ont incité à commettre de tels actes, soient traduits en justice; ils soulignent qu'ils sont résolus, conformément aux dispositions pertinentes du droit international, y compris aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, à joindre leurs efforts pour prévenir, combattre et éliminer le terrorisme et à prendre toutes les mesures voulues, conformément à leur législation interne, soit pour extrader les terroristes, soit pour les déférer aux autorités compétentes aux fins de poursuites judiciaires[10]. »

« Un des problèmes fondamentaux qui se posent à la communauté internationale dans sa lutte contre le terrorisme est la difficulté de s'entendre sur une définition »

L'assemblée générale des Nations Unies en pleine session.

photo 185103 de l'ONU/Jenny Rocket

Récemment, le Conseil de sécurité des Nations Unies a déclaré une fois de plus que « [l]e terrorisme sous toutes ses formes et manifestations constitue l'une des menaces les plus graves à la paix et à la sécurité internationales. Tous les actes de terrorisme, quels qu'ils soient, sont criminels et injustifiables quels qu'en soient les motifs, où qu'ils soient commis et quels qu'en soient les auteurs. [À ce titre,] ils doivent être condamnés sans équivoque, surtout lorsqu'ils frappent ou blessent des civils sans discrimination[11]. » Il est donc tout simplement impossible d'affirmer que le terrorisme n'est pas proscrit par la communauté internationale ou qu'il ne s'agit pas d'un crime international. Bien au contraire, l'ONU a débattu du terrorisme pendant de nombreuses années, et il découle de ces discussions la mise en place d'une interdiction complète du terrorisme comme moyen d'accomplir des changements politiques, indépendamment de toute intention louable ou amélioration invoquée par le terroriste.

On peut malheureusement dire avec certitude qu'avant les attentats du 11 septembre 2001 – démonstration spectaculaire de l'effet redoutable que peut avoir une attaque terroriste coordonnée –, la communauté internationale était peu encline à faire davantage que qualifier le terrorisme d'infraction contre le droit international. Au lendemain de cette date fatidique, cependant, il est devenu très évident que l'on devait faire plus que déclarer simplement le terrorisme comme un acte illégal. Il était maintenant nécessaire de traiter cette question à l'échelle mondiale. Le droit international est clair : le terrorisme est un crime. L'importance de cette définition se traduit ainsi :

> « [Cela] tend à minimiser l'importance du terroriste, à l'assimiler à un criminel de droit commun, créant ainsi un mur d'*illégitimité* entre, d'une part, l'acte et son auteur et, d'autre part, le grand élan psychologique qui pousse le terroriste à poursuivre ses objectifs politiques. Une imputation et une poursuite efficaces isolent encore davantage le terroriste, mettent en valeur l'ensemble des efforts punitifs et augmentent également la confiance (tout en dissipant le sentiment de peur) au sein de la population cible[12]. »

Par conséquent, le fait que la communauté internationale n'ait pas mis en place un régime juridique disposant de tous les instruments judiciaires nécessaires pour s'attaquer à ce fléau contribue nécessairement, bien que de manière passive, à l'expansion du terrorisme partout dans le monde. À l'évidence, « qu'ils soient traduits en justice par la communauté internationale ou par les instances judiciaires d'un quelconque pays, cela importe moins que le fait que les auteurs sachent qu'un jour ou l'autre leurs actions auront des conséquences et qu'ils ne pourront continuer d'agir impunément[13] ». En omettant de traiter les terroristes comme des criminels – et de les soumettre aux mêmes conséquences juridiques que les criminels de droit commun –, la communauté internationale continue d'apporter de l'eau au moulin politique des terroristes en faisant une distinction claire entre, d'une part, le criminel qui est poursuivi et incarcéré et, d'autre part, le terroriste qui n'est exposé à aucune conséquence internationale.

Le terrorisme, un problème de définition

Un des problèmes fondamentaux qui se posent à la communauté internationale dans sa lutte contre le terrorisme est la difficulté de s'entendre sur une définition. « La littérature propose des centaines de définitions du terrorisme. Certaines sont axées sur les auteurs, d'autres, sur leurs motifs et d'autres encore, sur leurs techniques[14]. » Par conséquent, bien qu'il existe plusieurs traités interdisant spécifiquement des actes généralement associés au terrorisme, il n'y a pas de définition précise sur laquelle s'appuyer pour formuler une convention ou un traité antiterroriste indépendant. Essentiellement, la communauté internationale a concentré ses efforts sur l'interdiction d'actes terroristes particuliers. Les attaques contre le World Trade Center ont cependant rappelé de manière dramatique et brutale que le terrorisme était un problème considérable à l'échelle mondiale, un problème auquel il faut s'attaquer de façon à dissuader toute attaque ultérieure. L'envergure de la réaction mondiale aux attentats du 11 septembre 2001 peut se mesurer en partie à « l'empressement évident qu'ont montré certains États commanditaires du terrorisme [notamment la Libye et la Syrie] à se distancer des groupes extrémistes qu'ils avaient soutenus par le passé ou du terrorisme international en général[15] ».

Parallèlement, d'autres pays ont réagi à l'intérieur de leur propre juridiction. Au lendemain des attaques du 11 septembre 2001, divers pays ont imposé des mesures législatives pour contrer le terrorisme ou la menace terroriste. Par exemple, les États-Unis ont adopté le *Patriot Act*, au Canada, ce fut la *Loi antiterroriste* et, en Grande-Bretagne, le *Terrorism Act*. Dans chaque cas, les législateurs ont défini le terrorisme ou les terroristes de manière différente, ajoutant davantage à la diversité des interprétations possibles. De plus, l'empressement des pays à ratifier les conventions antiterroristes internationales déjà en place a connu une augmentation notable. En effet, dans la foulée des attentats en sol américain, le nombre de pays signataires de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif est passé de 28 à 115. Fait plus remarquable encore, le nombre d'États adhérents à la Convention internationale sur la répression du financement du terrorisme a grimpé de 6 à 117.

Reuters RTR2158

Le Pentagone en pleine reconstruction suite aux attaques du 11 septembre. Cliché daté du 6 février 2002.

Pour ce qui est du Canada, la réaction a été importante tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières, le pays ayant ratifié les deux conventions, soit celle pour la répression des attentats terroristes à l'explosif et celle sur la répression du financement du terrorisme[16]. Au pays, la *Loi antiterroriste* constitue « une transformation majeure et permanente du droit criminel en ce qui a trait au terrorisme[17] », car elle incrimine non seulement les actes terroristes, qu'ils soient exécutés ou simplement planifiés, mais aussi le financement et la facilitation du terrorisme. Cependant, bien qu'il soit majeur, ce changement n'est pas réactionnaire outre mesure. Il s'agit plutôt d'une réponse appropriée à l'envergure démesurée – et démontrée – que peuvent prendre les actes terroristes comme tels. À ce titre, on peut voir la réaction du Canada aux événements du 11 septembre 2001 comme étant « mûrement réfléchie, efficace et bien équilibrée[18] ».

L'adoption de telles lois montre clairement la capacité des différents groupes de législateurs à s'entendre sur une définition du terrorisme. Le fait que les Nations Unies aient été incapables d'y parvenir reflète davantage un manque de volonté qu'une réelle difficulté à en arriver à une définition jugée acceptable. À défaut de définition applicable du terrorisme, on pourrait avancer que l'absence d'un régime juridique international englobant pour traiter le terrorisme découle d'une « grande incertitude et [d'une grande] controverse parmi les hommes de loi et autres experts quant au rôle et à l'efficacité de la loi et de l'appareil judiciaire pour combattre les terroristes[19] ». De fait, cela revient à dire que la communauté internationale a abdiqué sa responsabilité de promouvoir et d'instaurer la paix et la sécurité internationales à cause d'un désaccord concernant l'efficacité d'une instance judiciaire internationale à punir les terroristes.

« l'existence d'une organisation internationale antiterroriste dotée d'instances judiciaires ne peut qu'aider à la lutte contre le terrorisme »

Cependant, cette interprétation ne tient pas compte du fait qu'aucune structure internationale intégrée destinée à la lutte contre le terrorisme n'a échoué jusqu'ici – car, en réalité, il n'y en a tout simplement jamais eu. Par ailleurs, si l'on s'intéresse aux instances de niveau national, on peut dire à juste titre qu'il est pratiquement impossible d'évaluer l'efficacité de quelque organisation de lutte contre le terrorisme intérieur, car on ne peut déterminer le nombre d'actes terroristes qui ont été anticipés ou évités justement en raison de l'existence même de cette organisation. Au bout du compte, l'existence d'une organisation internationale antiterroriste dotée d'instances judiciaires ne peut qu'aider à la lutte contre le terrorisme, et on ne peut affirmer que cela nuit à la cause ou qu'elle l'entrave de quelque manière. La création d'une telle structure devrait donc se retrouver en tête de l'ordre du jour de la communauté internationale pour combattre le terrorisme à l'échelle mondiale.

Pour mettre sur pied un tel mécanisme judiciaire international, il est sûr qu'une définition du terrorisme doit d'abord être adoptée avant d'être appliquée par cette nouvelle institution. Cependant, à ce jour, la communauté internationale a été incapable de se mettre d'accord sur une telle définition. Nonobstant la diversité des définitions que l'on trouve dans les législations de nombreux pays du monde, il existe certains thèmes communs qui peuvent servir à distiller une définition rudimentaire du terrorisme sur laquelle la communauté internationale pourrait s'appuyer pour agir efficacement contre le problème lui-même. Il semble évident que le terrorisme vise à changer le *statu quo* en employant la violence contre les États et les personnes. Toute définition du terrorisme, pour être fonctionnelle, doit donc en reconnaître la motivation intrinsèquement politique. De plus, la définition doit tenir compte du fait que le terroriste agit tout particulièrement contre des populations ou des cibles civiles plutôt que contre les objectifs qui semblent plus acceptables (comme les institutions d'État ou les forces armées) et qui permettent à l'auteur d'invoquer le statut de combattant légitime.

La définition la plus élémentaire du terrorisme comprend trois éléments distincts, soit l'usage de la violence, un acteur ou auteur non étatique et la poursuite d'un objectif politique. Cette définition, qui intègre ces trois éléments, décrit le terrorisme comme étant « toute menace ou tout acte de violence commis illégalement par un acteur non étatique pour un motif politique ». Une fois cette définition établie, il devrait être possible pour une instance judiciaire internationale (la plus appropriée étant la Cour pénale internationale) d'avoir juridiction sur le crime de terrorisme et, au nom de la communauté mondiale, d'administrer la justice et de punir ceux qui ont été jugés coupables d'avoir commis le crime international de terrorisme. L'intérêt d'une définition simple est qu'elle permet de couvrir une vaste gamme d'acteurs, individuels ou collectifs, qui deviennent ainsi passibles de sanctions. L'intention de l'accusé est une autre caractéristique essentielle de la définition, car un acte de violence contre un non-combattant sans motif politique n'est qu'une simple agression ou un meurtre, mais ce n'est pas du terrorisme. Un tel acte est sans doute un crime en vertu des lois nationales, mais il ne constitue pas un crime international de terrorisme, car il ne vise pas un objectif ou un résultat politique.

Le fait que cette définition n'est pas axée sur la cible de l'attaque n'en gêne pas l'efficacité, car c'est la caractéristique de l'acteur, à titre étatique ou non étatique, qui conduit à l'application soit du droit des conflits armés (acteur étatique), soit du droit pénal international (acteur non étatique). Ce sera ensuite l'établissement d'un mobile politique qui mènera à la troisième composante de la définition, soit la menace ou

« Le terroriste préfère prendre pour cible la population civile, sans discrimination »

l'utilisation de la violence dans le but d'atteindre un objectif politique. C'est uniquement quand les trois éléments sont réunis, et seulement si aucune défense valable n'est présentée, que l'on peut considérer que l'individu ou le groupe est visé par la définition proposée et est donc passible de sanctions judiciaires. Si la personne accusée de terrorisme peut démontrer qu'elle a agi à titre de combattant légitime, on peut juger que les actes qui lui sont reprochés ont été commis légalement et ne sont donc pas criminels.

Une définition fonctionnelle du terrorisme doit faire la distinction entre les acteurs légitimes non traditionnels (diversement qualifiés de révolutionnaires, combattants de la liberté, etc.) et les acteurs illégitimes non traditionnels (les terroristes). Une des différences fondamentales entre ces deux groupes est leur choix de cibles. Le terroriste préfère prendre pour cible la population civile, sans discrimination, alors que le révolutionnaire vise précisément les institutions et le personnel de l'autorité d'État contre laquelle il se bat, pas la population civile dans son ensemble.

> « [Le terme] *guérillero*, par exemple, dans son usage le plus accepté, renvoie à un membre d'un groupe d'individus armés qui opèrent comme des unités militaires, attaquent des forces armées, se rendent maîtres d'un territoire [...] tout en exerçant une certaine forme de souveraineté ou de contrôle sur une région géographique délimitée et sur sa population. Les terroristes, par contre, ne fonctionnent pas ouvertement comme des unités armées, ne tentent généralement pas de capturer ni de tenir du terrain, évitent exprès d'engager le combat contre des forces armées et exercent rarement quelque contrôle direct ou quelque souveraineté que ce soit sur des territoires ou des populations[20]. »

En ce qui a trait à la cible privilégiée dans la définition d'un comportement comme étant terroriste, le distingué Israélien Benjamin Netanyahu note ceci :

> « Ce qui caractérise le terrorisme, c'est le choix *volontaire et calculé* de prendre des innocents pour cibles. Quand des terroristes mitraillent une zone d'attente de passagers ou font exploser des bombes dans un centre commercial bondé, leurs victimes ne sont pas des accidents de guerre mais bien l'*objet* de leur attaque[21]. »

photo 141544 de l'ONU/Evan Schneider

Ban Ki-moon, secrétaire général de l'ONU, rencontre Benjamin Netanyahu à l'hôtel King David à Jérusalem, le 26 mars 2007.

Pareillement, dans le débat entourant la distinction entre le terroriste et le combattant pour la liberté, il existe à l'évidence une différence relativement claire dans les circonstances où une personne ou un groupe peut être considéré comme « combattant pour la liberté » plutôt que comme terroriste. Sur la base de cet argument, on peut donc dire ceci :

> « Des acteurs non étatiques peuvent en toute légitimité faire usage de la force quand l'État souverain s'est dissout (Somalie) ou a été envahi par une puissance étrangère (la France sous l'occupation allemande). Dans le premier cas, il n'y a aucune autorité ayant juridiction pour mener une guerre. Par conséquent, l'autorité de faire la guerre peut revenir à ceux qui savent se gagner la loyauté d'une partie importante de la collectivité. Dans le deuxième cas, le droit universel à l'autodéfense s'étend à la création de mouvements de résistance[22]. »

Fondamentalement, l'idée que « le terroriste de l'un est le combattant pour la liberté de l'autre » ne représente pas un argument valable contre la nécessité de définir le terrorisme et d'en faire un crime relevant de la Cour pénale internationale. Le combattant pour la liberté peut revendiquer la légitimité de sa conduite parce qu'il ne s'attaque qu'aux institutions de l'État, et pas à la population civile, pour produire des changements politiques. Ce qui importe davantage, c'est qu'en choisissant une cible étatique plutôt qu'une cible civile, les combattants pour la liberté, qu'il s'agisse d'individus ou de groupes, sont en droit de se réclamer du *statut* de combattant pour la liberté au lieu d'être classés dans la catégorie des terroristes. Et si cette revendication était acceptée par une instance judiciaire internationale, le crime de terrorisme ne serait tout simplement pas prouvé et l'accusé serait acquitté. Cependant, il est sûrement possible de définir le terrorisme de façon à restreindre l'application du droit pénal international aux attaques dirigées contre des civils et ayant pour but d'accomplir des changements politiques.

« en mettant sur pied la Cour pénale internationale, la communauté internationale a créé une instance judiciaire permanente ayant la capacité de soumettre des individus à un procès et à des sanctions pour la perpétration d'actes criminels »

En fait, une personne accusée de terrorisme pourrait se défendre en démontrant comment sa conduite a respecté les règles du droit des conflits armés plutôt que celles du droit pénal international. Autrement dit, tant que l'individu ou le groupe agit comme combattant légitime conformément au droit des conflits armés, il n'est pas assujetti au droit pénal international. À ce chapitre, il importe de rappeler que l'article 51(2) du Protocole additionnel I des Conventions de Genève de 1949 stipule que les civils en particulier et la population civile dans son ensemble ne sont pas des combattants et ne constituent donc pas des cibles justifiées en cas de conflit armé. Cette restriction élargie devient une interdiction générale de toute attaque contre la population civile, quelle qu'en soit la raison. Une proposition qu'a d'ailleurs confirmée le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie :

> « La Chambre de première instance rappelle que l'article en question [article 51(2)] consacre en des termes clairs la règle coutumière selon laquelle les civils doivent jouir d'une protection générale contre les dangers résultant des hostilités. L'interdiction d'attaques contre des civils tire son origine d'un principe fondamental du droit international humanitaire, celui de la distinction [énoncé à l'article 48 du Protocole additionnel I], qui oblige les parties au conflit à faire *en tout temps* la distinction entre la population civile et les combattants ainsi qu'entre les biens de caractère civil et les objectifs militaires et, par conséquent, à ne diriger leurs opérations que contre des objectifs militaires[23]. »

Le Protocole additionnel I des Conventions de Genève reconnaît en outre que, dans certaines circonstances, il peut s'avérer impossible pour certains acteurs d'un conflit armé d'arborer tous les signes caractéristiques des combattants légitimes. Plus précisément, l'article 44.3 stipule ce qui suit :

> « Étant donné, toutefois, qu'il y a des situations dans les conflits armés où, en raison de la nature des hostilités, un combattant armé ne peut se distinguer de la population civile, il conserve son statut de combattant à condition que, dans de telles situations, il porte ses armes ouvertement :
>
> a) pendant chaque engagement militaire; et
>
> b) pendant le temps où il est exposé à la vue de l'adversaire alors qu'il prend part à un déploiement militaire qui précède le lancement d'une attaque à laquelle il doit participer. »

Le droit international envisage donc explicitement un certain degré de souplesse dans l'établissement du statut de combattant. Par contre, dans les cas où l'individu ou le groupe serait incapable de prouver qu'il adhère au droit des conflits armés et ainsi de s'assurer l'obtention du statut de combattant légitime, il sera alors assujetti à la définition proposée du terrorisme et s'exposera aux sanctions prévues par le droit pénal international. En fait, l'individu ou le groupe doit faire la démonstration à un tribunal compétent qu'il a droit au statut de combattant parce qu'il a agi conformément aux critères établis. Le cas échéant, l'individu ou le groupe ne sera pas jugé coupable d'avoir commis des actes de terrorisme et ne sera donc pas passible des sanctions imposées par le droit international, bien qu'il puisse s'exposer à des sanctions internes de la part du pays où il a commis ces actes. À ce chapitre, donc, la réticence de la communauté internationale à se prononcer sur une définition du terrorisme ne tient plus, car on ne peut étayer juridiquement l'argument fondé sur « l'exception du combattant pour la liberté » pour rejeter une telle définition.

Kurt Waldheim, secrétaire général de l'ONU, le 14 mars 1972.

La nécessité d'agir

Il est évident que les terroristes agissent en dehors des limites de la loi (qu'elle soit nationale ou internationale) en faisant aveuglément usage de violence contre les populations civiles. Toutefois, l'état actuel du droit international fait en sorte que l'absence de définition claire du terrorisme empêche toute institution juridique internationale d'agir efficacement pour combattre le terrorisme. De là découle l'incapacité de la communauté internationale de dissuader les terroristes et autres individus (ou groupes) partageant les mêmes ambitions politiques. Même si les lois nationales interdisent sans exception les actes de terrorisme et imposent des sanctions pénales à leurs auteurs, l'absence de régime juridique international crée un environnement au sein duquel le terroriste peut agir en apparente impunité. Le fait que la communauté internationale n'ait pas réussi à ce jour à mettre sur pied une instance judiciaire appropriée résulte d'un manque de volonté, et non d'un manque de capacité.

> « Dans les systèmes juridiques nationaux, on impose des punitions à ceux qui ne respectent pas les règles au terme d'une procédure établissant que les règles ont été enfreintes. Le domaine international est différent parce qu'il n'y a pas d'autorité centrale clairement définie capable de constater les infractions et d'imposer des sanctions. Cependant, l'absence d'autorité centrale ne signifie pas nécessairement que des sanctions ne sont pas possibles[24]. »

Depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale, la communauté internationale a cru bon de créer plusieurs institutions juridiques internationales par l'entremise desquelles les personnes présumées coupables d'avoir contrevenu au droit international sont jugées et éventuellement punies dans un cadre pénal. De plus, en mettant sur pied la Cour pénale internationale, la communauté internationale a créé une instance judiciaire permanente ayant la capacité de soumettre des individus à un procès et à des sanctions pour la perpétration d'actes criminels.

L'existence d'une vaste panoplie d'ententes et de traités internationaux interdisant certains actes de terrorisme précis ne suffit tout simplement pas dans le contexte actuel où les terroristes ont la capacité d'infliger, en une seule attaque, des pertes et des dommages substantiels. L'absence de définition commune du terrorisme, qui pourrait servir de fondement à la création d'un régime juridique international complet pour lutter contre le terrorisme, est plus une excuse qu'un empêchement réel. Pour l'instant, il semble que, sur le plan international, « l'incidence du terrorisme en regard des politiques de droit pénal est parfois négligée et l'on préfère les déclarations de haut niveau plutôt que les résultats concrets et réalisables[25] ».

Ironiquement, ce parti pris des Nations Unies pour les grandes déclarations sur la criminalité du terrorisme et son interdiction, principal moyen par lequel l'ONU s'est attaquée au problème jusqu'à maintenant, va à l'encontre de son intention de départ. Quand Kurt Waldheim était secrétaire général des Nations Unies, il a déclaré que « l'ONU ne devrait pas rester un "spectateur muet" devant les actes de violence terroriste qui se produisent partout dans le monde, mais devrait plutôt prendre des mesures concrètes qui pourraient prévenir d'autres bains de sang[26] ». Malheureusement, les Nations Unies n'ont pas répondu à cet appel à l'action et se sont contentées de simples déclarations périodiques stipulant la nature criminelle des terroristes et soulignant la nécessité pour la communauté internationale de s'attaquer au terrorisme. Bien que ces déclarations aient eu pour effet de criminaliser le terrorisme aux termes du droit international, elles ne suffisent pas à empêcher ni à dissuader les terroristes ou autres individus de même acabit de commettre des actes de terrorisme. À cet égard, l'absence de définition applicable et reconnue du terrorisme constitue un obstacle à la dissuasion efficace, car elle nuit à l'élaboration des mécanismes judiciaires internationaux appropriés par l'entremise desquels les terroristes pourraient être traduits en justice.

On sait qu'« une des raisons d'être fondamentales du terrorisme international est le refus de se plier à de tels codes de conduite et règles du droit de la guerre[27] ».

photo 177525 de l'ONU/Saw Lwin

Donald C. Jamieson (à gauche), secrétaire d'État aux affaires extérieures, rencontre le secrétaire général Kurt Waldheim, au siège de l'ONU, le 27 septembre 1977.

À ce titre, la conduite des terroristes est clairement et manifestement criminelle, puisqu'elle ne respecte pas la règle de droit. Il faut donc la traiter promptement et sévèrement dans le cadre des institutions juridiques appropriées. Lorsque la communauté internationale omet de créer des instances judiciaires pour s'attaquer adéquatement au terrorisme et compte plutôt sur des acteurs nationaux pour appliquer un traitement *ad hoc*, il devient évident que l'effet dissuasif des sanctions judiciaires fait défaut, et c'est un outil de moins avec lequel la communauté internationale peut combattre le terrorisme à l'échelle mondiale. Il est aussi clair que, si l'on veut contrer le terrorisme et dissuader les auteurs potentiels, on doit reconnaître certains principes fondamentaux à la base d'une politique efficace contre le terrorisme. En voici six :

« a. volonté ferme et inébranlable de lutter contre les terroristes;

b. maintien de la règle de droit;

c. refus de céder aux exigences des terroristes;

d. volonté de ne conclure aucune entente et de ne faire aucune concession;

e. volonté de traduire les terroristes devant les tribunaux;

f. volonté de ne jamais permettre aux terroristes de dicter leur ligne de conduite au gouvernement ou de décider de ce qui est bien ou de ce qui est mal[28]. »

Ces principes semblent l'évidence même au premier coup d'œil, mais leur acceptation et leur mise en œuvre par la justice internationale font défaut. La lacune la plus sérieuse est bien sûr l'absence totale d'efforts sur le plan international afin de s'assurer que les présumés terroristes sont traduits en justice et sont ainsi soumis à la règle de droit. Bien que l'on puisse débattre de la présence ou non d'armes de destruction massive irakiennes, on ne peut remettre en question le fait que l'inaction de la communauté internationale devant le mépris qu'affichait constamment l'Irak à l'égard du droit international a incité ce dernier à continuer d'en ignorer les exigences.

> « Après coup, il est clair que la communauté internationale a commis une grave erreur en ignorant les actes de terrorisme chimique perpétrés par l'Irak. Saddam a poursuivi son programme d'armement sans grandes contraintes. L'absence de représailles pour ses transgressions semble l'avoir conforté dans son impression que les infractions futures seraient également ignorées[29]. »

On ne peut exagérer l'importance de la dissuasion. Là où il n'existe aucun mécanisme efficace pour sanctionner les infractions au droit international (ou national), les individus ou les groupes sont plus susceptibles de continuer d'agir au mépris des lois. En revanche, là où des institutions sont en place pour imposer des sanctions aux contrevenants, les risques d'infraction sont réduits. Par conséquent, la communauté

internationale doit créer et mettre en œuvre un mécanisme institutionnel pour assurer la dissuasion tant spécifique que générale du terrorisme et soutenir la règle de droit.

Bien qu'il importe que les pays maintiennent leurs propres régimes antiterroristes intérieurs et indépendants, ceux-ci doivent avoir pour complément une instance judiciaire internationale qui traiterait les terroristes comme des criminels ayant enfreint les règles de conduite reconnues et devenant de ce fait des *hostis humani generis*, c'est-à-dire des ennemis du genre humain. Dans ce même ordre d'idées, « la réussite de la lutte contre le terrorisme dépendra aussi pour une large part de la coopération internationale soutenue et continuellement renforcée[30] », coopération qui s'avère indispensable en droit international. Quand les États ne respectent pas leurs obligations internationales, les terroristes ont toute liberté pour agir ou, du moins, rien ne les dissuade de continuer à enfreindre le droit international.

La communauté internationale doit donc faire plus que simplement formuler des déclarations condamnant le terrorisme comme crime international. Elle doit plutôt s'attaquer à l'absence de définition simple et englobante du terrorisme et confier à la Cour pénale internationale l'autorité nécessaire pour juger les auteurs présumés d'actes de terrorisme. Ce n'est que lorsque les États membres de la communauté internationale agiront comme les y oblige le droit international et lorsque sera créée une instance judiciaire légitime pour s'attaquer au terrorisme mondial que l'on pourra dissuader des personnes ou des groupes de pratiquer le terrorisme pour réaliser des objectifs politiques. Encore une fois, il faut insister sur le fait que le droit international impose à tous les États l'obligation d'adhérer au droit international et de le faire respecter. Ainsi, l'interdiction qui s'applique actuellement aux actes de terrorisme et qui est stipulée dans le droit international oblige les États à agir contre les individus et les groupes soupçonnés d'avoir commis des actes de terrorisme. Cependant, faute d'instance judiciaire internationale à laquelle les présumés terroristes pourraient être déférés, les États se sont généralement montrés réticents ou inaptes à agir et se sont servis de l'absence de définition du terrorisme comme prétexte pour échapper à leurs obligations légitimes en vertu du droit international. La formulation d'une définition à la fois simple et englobante fera en sorte que les déclarations actuelles sur le terrorisme en tant que crime pourront se concrétiser par l'habilitation d'une instance judiciaire internationale à traduire les terroristes devant les tribunaux.

Conclusion

Le droit international reconnaît depuis longtemps que les personnes et les groupes sont passibles de sanctions pour toute infraction à ce droit. L'exemple classique de la piraterie illustre l'application du droit pénal international aux individus et aux groupes ayant agi en dehors des limites de la loi et s'étant ainsi exposés à des sanctions pour avoir enfreint cette loi. Aujourd'hui, vu la prépondérance croissante d'acteurs non étatiques capables d'agir sur la scène internationale, l'application et la mise en œuvre du droit international, y compris du droit pénal international, s'imposent plus que jamais. Si l'on se fonde sur l'état actuel du droit international, on voit bien qu'il existe un large éventail d'actes de terrorisme, c'est-à-dire des actes criminels et interdits par définition. L'absence d'institution juridique internationale, toutefois, ne fait qu'empêcher le droit pénal international d'agir efficacement pour dissuader et punir les terroristes. La solution est à la fois simple et incontournable : la communauté internationale doit adopter une définition simple du terrorisme si elle veut commencer à s'attaquer au problème envahissant du terrorisme international. En n'adoptant pas une telle définition, on permettra tout simplement aux terroristes

photo 511 de l'ONU/John Isaac

de planifier et de perpétrer des attentats contre les populations civiles du monde entier sans se préoccuper de la menace de sanctions pénales internationales. Une fois cette définition établie, il faudra confier à la Cour pénale internationale (ou à toute autre instance judiciaire appropriée) l'autorité juridique sur les crimes de terrorisme afin qu'elle puisse juger les individus et les groupes présumés coupables.

La définition proposée dans le présent article permettrait à la communauté internationale d'agir efficacement contre les terroristes tout en offrant aux combattants légitimes les protections voulues pour leur éviter d'être reconnus coupables de terrorisme (tant qu'ils continuent d'agir comme combattants légitimes et de se conformer aux exigences du droit des conflits armés). Cette définition, soit « toute menace ou tout acte de violence commis illégalement par un acteur non étatique pour un motif politique », fera en sorte que tous les acteurs non étatiques qui ont recours à la violence pour des motifs illégaux seront soumis comme il se doit aux règles du droit international. Le fait qu'une définition plus raffinée et mieux adaptée pourrait un jour être proposée ne constitue pas une raison suffisante pour ne pas procéder dès maintenant à l'élaboration d'une définition adéquate en vertu de laquelle une instance judiciaire internationale pourrait punir les personnes déclarées coupables du crime international de terrorisme. Tant et aussi longtemps qu'une telle définition ne sera pas acceptée et que l'autorité de juger ne sera pas confiée à une instance judiciaire internationale, il est évident que les mesures prises n'auront à peu près aucun effet dissuasif sur les terroristes et que, par conséquent, la communauté mondiale échouera dans sa lutte contre le terrorisme. La punition pour cet échec sera le prix imposé par les attentats terroristes incessants : le coût en vies humaines et en dommages pour notre société mondiale dans son ensemble.

RMC

NOTES

1. L'article reprend l'essentiel d'un exposé présenté par l'auteur le 29 novembre 2006 lors de la 7e Conférence canadienne sur la dimension éthique du leadership au Collège militaire royal du Canada.
2. Service canadien du renseignement de sécurité, *Perspectives, Rapport n° 2000/01 : Tendances du terrorisme*, le 18 décembre 1999, p. 1. <http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/prspctvs/200001-fra.asp>
3. Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, New York : Columbia University Press, 1998, p. 67.
4. Craig Goodes, « No Safe Haven, War Criminals Are Not Welcome Here: The Immigration Policy and Practice of the Canadian Government », dans Richard D. Wiggers et Ann L. Griffiths (dir.), *Canada and International Humanitarian Law: Peacekeeping and War Crimes in the Modern Era*, Halifax : Dalhousie University Press, 2002, p. 175. Pour la version française, voir la « Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs », article 7, La Haye, le 16 décembre 1970, dans *Annals of Air and Space Law*, vol. XVIII-II, p. 207. <http://www.mcgill.ca/files/iasl/hague1970-fr.pdf>
5. Pour une analyse de cette obligation, voir Mattias Kumm, « The Legitimacy of International Law: A Constitutionalist Framework of Analysis », *The European Journal of International Law*, vol. 15, n° 5, 2005, p. 907-931.
6. David Frum et Richard Perle, *An End to Evil: How to Win the War on Terror*, New York : Random House, 2003, p. 54.
7. Hugh M. Kindred (dir.) et coll., *International Law: Chiefly as Interpreted and Applied in Canada*, Londres : Routledge, 1993, p. 434.
8. Conseil de sécurité des Nations Unies, *Résolution adoptant la déclaration concernant l'action menée à l'échelon mondial contre le terrorisme*, résolution 1377, annexe, le 12 novembre 2001.
9. Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international*, résolution 49/60, article 5, le 17 février 1995.
10. Assemblée générale des Nations Unies, Déclaration complétant la *Déclaration de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international*, résolution 51/210, article 5, le 16 janvier 1997.
11. Conseil de sécurité des Nations Unies, *Résolution adoptant la déclaration sur la question de la lutte contre le terrorisme*, résolution 1456, le 20 janvier 2003.
12. James M. Smith, « A Strategic Response to Terrorism », dans David A. Charters et Graham F. Walker (dir.), *After 9/11: Terrorism and Crime in a Globalised World*, Halifax : Dalhousie University Press, 2004, p. 269.
13. Goodes, p. 187.
14. Jessica Stern, *The Ultimate Terrorists*, Cambridge : Harvard University Press, 1999, p. 11.
15. Raphael Perl, *Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy*, Washington : Congressional Research Service, 2003, p. 3.
16. David A. Charters, « "Defence Against Help": Canadian-American Cooperation in the War on Terrorism », dans Charters et Walker, *op. cit.*, p. 289.
17. Kent Roach, *September 11: Consequences for Canada*, Montréal et Kingston : Presses universitaires McGill-Queen's, 2003, p. 21.
18. G. Davidson Smith, « Democratic Approaches to Countering Terrorism: Fundamental Principles and Best Practices », dans Charters et Walker, *op. cit.*, p. 233.
19. Paul Wilkinson, *Terrorism versus Democracy: The Liberal State Response*, Londres : Frank Cass, 2001, p. 113.
20. Hoffman, p. 41.
21. Benjamin Netanyahu, « Defining Terrorism », dans Benjamin Netanyahu (dir.), *Terrorism: How the West Can Win*, New York : Avon Printing, 1987, p. 9.
22. Alex J. Bellamy, « Is the War on Terror Just? », *International Relations*, vol. 19, n° 3, 2005, p. 284.
23. Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Le Procureur c. Stanislav Galic*, affaire n° IT-98-29-T, alinéa 45, le 5 décembre 2003.
24. Anthony Lang Jr., Nicholas Rengger et William Walker, « The Role(s) of Rules: Some Conceptual Clarifications », *International Relations*, vol. 20, n° 3, 2006, p. 286.
25. Kate Bryden, « The Response of International Organisations to Terrorism: Progress and Challenges for Effective Action », dans Charters et Walker, *op. cit.*, p. 376.
26. Hoffman, p. 31.
27. *Ibid.*, p. 35.
28. Service canadien du renseignement de sécurité, *Commentaire n° 13, Terrorisme et règle de droit : un dangereux compromis en Colombie*, Ottawa, octobre 1991. <http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/cmmntr/cm13-fra.asp>
29. Stern, p. 108.
30. Hoffman, p. 211.

Associated Press 81011201G

Des combattants afghans marchant sur un hélicoptère MI-24 soviétique abattu, en janvier 1981.

DJIHAD *VS* GUERRE GLOBALE CONTRE LA TERREUR – UNE GUERRE TOTALE EN GESTATION?

par Dwayne Lovegrove

Introduction

Presque une décennie d'attentats perpétrés par des organisations terroristes et insurrectionnelles islamistes contre les États-Unis et ses alliés a atteint son point culminant avec les événements du 11 septembre 2001. Ayant auparavant appelé au *djihad* contre le « Grand Satan », al-Qaïda a, à ce jour, asséné son pire coup avec cette triple attaque contre le World Trade Center, le Pentagone et (on le présume) la Maison-Blanche. En représailles, les États-Unis ont mené et commandité une campagne mondiale d'attaques punitives et préventives dans divers théâtres sous l'appellation universellement connue de « Guerre globale contre la terreur ». Les indices se multiplient à l'effet que le djihad et la campagne contre la terreur ont un impact sur tous les aspects de la société, avec des ramifications militaires, économiques, politiques, technologiques, juridiques, religieuses, sociales et psychologiques. Alors que les médias du monde entier brossent un sombre tableau des pertes croissantes et de l'expansion de la brutalité, d'aucuns avancent que ce conflit, qui oppose les forces de l'extrémisme fondamentaliste islamique à la démocratie libérale soutenue par les États-Unis, recèle l'émergence possible d'une guerre totale.

> « la majorité des djihadistes du Moyen-Orient sont des professionnels ordinaires issus de la classe moyenne »

Le major Dwayne Lovegrove *est pilote et commande actuellement la force opérationnelle de l'*Opération Gladius, *la participation du Canada à la Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement (FNUOD) sur le plateau du Golan. Vétéran de plusieurs déploiements au Moyen-Orient, il a récemment été affecté à la Direction des plans internationaux de l'État-major interarmées stratégique à Ottawa, en même temps qu'il complétait sa maîtrise en études sur la conduite de la guerre au Collège militaire royal du Canada.*

David Stewart-Smith/Associated Press 870101045?

Un guérillero afghan maniant un missile *Stinger* de fabrication américaine. Cliché pris entre novembre 1987 et janvier 1988.

Contexte

Énigmatique à dessein, le groupe al-Qaïda al-Sulbah (« la solide fondation ») a été créé en 1984 sous le nom de *al-Mujāhidīn al-Arab* (« les combattants arabes de la liberté ») pour lutter contre l'occupation soviétique en Afghanistan. Depuis, l'organisation a mis sur pied le Front islamique mondial pour le djihad contre les Juifs et les Croisés dans le but d'établir sa mainmise idéologique, politique, financière et militaire sur un vaste ensemble de groupes terroristes et d'insurgés en tout genre. Désireux d'élargir encore davantage sa base devant les succès des États-Unis dans leur guerre contre la terreur, al-Qaïda a cessé ses attaques contre les chiites dans l'espoir d'unir les groupes islamiques radicaux antiaméricains et travaillerait maintenant en collaboration avec des organisations criminelles dans le cadre d'alliances réciproquement profitables. Le gouvernement des États-Unis affirme également qu'al-Qaïda bénéficie du soutien de la Syrie, de l'Iran et du gouvernement Hamas de l'Autorité palestinienne, ainsi que de la complicité de nombreux autres pays du Moyen-Orient[4].

L'idée que la montée du terrorisme puisse mener à la « Quatrième Guerre mondiale » n'est pas nouvelle, car elle a été proposée dès 1992 par Alexandre de Marenches, ancien chef du renseignement extérieur de la France[1]. Plus récemment, cette expression a gagné en popularité, surtout dans les milieux néo-conservateurs, à mesure que le conflit actuel progressait et s'étendait[2]. Ceux qui s'opposent à ce point de vue et qui soutiennent que ce conflit est une guerre limitée, tout au plus, sont gênés par le manque de définition universellement reconnue de ce qu'est une guerre totale.

À la lumière de ce qui précède, j'ai choisi d'employer un modèle qui regroupe en trois points les caractéristiques de la guerre totale[3]. Il y a d'abord *l'envergure de la violence* dirigée contre les combattants et les civils, qui détermine le nombre de pertes, le niveau de technologie et d'innovation utilisé, la puissance meurtrière des armes, les pôles méthodologiques et la portée géographique. Vient ensuite *la mobilisation de la société*, qui recoupe certains indicateurs comme l'engagement des civils (y compris la conscription et le recrutement), les incidences économiques et industrielles, les changements sociaux et la propagande. Enfin, *les objectifs de la guerre* renvoient aux raisons et aux buts ultimes de la guerre, notamment en ce qui a trait aux intérêts vitaux et aux idéologies fondatrices. En raison des contraintes d'espace, je limiterai ma représentation du mouvement djihadiste à al-Qaïda et me concentrerai sur les États-Unis comme chef de file de la Guerre globale contre la terreur. Un bref survol de leurs compositions et politiques respectives servira de point de départ utile, je l'espère, à mon exposé.

Alors qu'Oussama ben Laden est très connu à titre de principal architecte et chef d'al-Qaïda, l'identité des personnes qui forment le cœur de l'organisation demeure un mystère. Contrairement à l'impression la plus répandue en Occident, la majorité des djihadistes du Moyen-Orient sont des professionnels ordinaires issus de la classe moyenne, souvent des ingénieurs ou autres titulaires d'une formation universitaire ou collégiale, et ils sont mariés. La plupart des combattants d'al-Qaïda appartiennent à la diaspora musulmane et joignent les rangs du djihad à l'extérieur de leur pays d'origine. Fait significatif, le plus souvent ils ne sont pas recrutés mais s'enrôlent eux-mêmes tout naturellement par l'entremise de liens d'amitié ou familiaux[5]. Avant la contre-attaque dirigée par les États-Unis, l'entraînement se faisait essentiellement en Afghanistan et dans des camps dispersés un peu partout dans le monde. On estime à près de 110 000 le nombre de combattants qui y ont été formés entre 1989 et 2001 seulement[6].

« Cette nouvelle doctrine abandonne les concepts de dissuasion de la guerre froide en faveur d'une stratégie de déploiement préventif contre les États voyous et les groupes terroristes »

Denny Cantrell/Defense Imagery Mil 080227-N-8157C-225

Des musulmans shiites et sunnites se frayent un chemin jusqu'au tombeau de l'imam Husayn à Kabala en Irak, le 27 février 2008.

En dépit de son morcellement sous les assauts de la guerre à la terreur, al-Qaïda continue d'agir avec succès comme multiplicateur de force en fournissant des spécialistes, des instructeurs et du financement à d'autres groupes, ce qui lui permet d'agir de manière efficace à travers ses associés. Surtout établie au Moyen-Orient, dans la Corne de l'Afrique, en Asie du Sud-Est et du Sud-Ouest ainsi que dans les anciennes républiques soviétiques du Caucase, l'organisation aurait, semble-t-il, établi des cellules dans une soixantaine de pays autour du monde. À la différence des précédents groupes terroristes islamiques dont les attaques étaient en général des événements localisés visant des objectifs nationaux limités, al-Qaïda commandite et dirige une insurrection transnationale, voire mondiale. Outre l'attentat de 1993 contre le World Trade Center, on lui attribue généralement l'attentat à l'explosif de 1996 contre les tours de Khobar, en Arabie saoudite, les attaques de 1998 contre les ambassades des États-Unis en Afrique et l'attaque contre l'*USS Cole* en 2000. Bien que l'organisation n'ait pas frappé aux États-Unis depuis septembre 2001, plusieurs autres pays dont l'Angleterre et l'Espagne ont par la suite été victimes d'attentats notables liés à al-Qaïda et à ses associés. Malgré l'étiquette « terroriste » que lui accolent les responsables politiques des États-Unis, la prédilection d'al-Qaïda pour les frappes contre des cibles militaires, économiques et politiques reflète davantage une stratégie de guérilla insurrectionnelle empruntée aux maoïstes et menée à l'échelle mondiale. Cette opinion a été clairement étayée par Oussama ben Laden lorsqu'il a annoncé aux Américains son intention de « prendre pour cibles les secteurs clés de votre économie jusqu'à ce que vous cessiez vos injustices et vos agressions[7] ».

« Les djihadistes ont réussi à marier à leur avantage des éléments de la technologie, de la mondialisation, de l'innovation et de la liberté occidentale »

Puisant à même un fonds séculaire de frustrations et d'humiliations culturelles chez les musulmans, l'idéologie d'al-Qaïda cherche à exploiter la perception voulant que la culture islamique, autrefois riche et fière, soit devenue pauvre et faible à cause des siècles de défaites militaires, économiques et politiques subies aux mains des envahisseurs occidentaux[8]. À l'instar des anciens croisés, les États-Unis sont accusés d'exercer une influence hégémonique oppressive sur le monde islamique. Les musulmans sont insultés de voir les États-Unis appuyer les régimes corrompus, répressifs et autoritaires du Moyen-Orient qui les exploitent, et soutenir l'État d'Israël, qui occupe Jérusalem, la troisième ville sainte de la religion musulmane.

Al-Qaïda s'efforce également de tirer parti des différences religieuses enracinées dans les origines mêmes de l'islam et de la chrétienté. Étant donné que Mahomet était à la fois prophète et chef d'État, la laïcité est étrangère à l'islam. C'est pourquoi les fondamentalistes islamiques considèrent l'adoption de la démocratie comme une attaque directe contre les principes fondateurs de leur religion[9]. Cela a permis à al-Qaïda de prétendre que les États-Unis menaient une guerre de religion et d'en convaincre plusieurs de « croire sincèrement que l'Occident et surtout les États-Unis représentent pour l'islam un danger mortel [qui] doit être converti ou détruit[10] ». Dans sa déclaration de guerre aux États-Unis, Oussama ben Laden a fait du djihad une obligation pour tous les bons musulmans dans le monde :

> « Avec l'aide de Dieu, nous exhortons tous les musulmans qui croient en Dieu et souhaitent être récompensés à exécuter l'ordre divin de tuer les Américains et de piller leur argent où et quand ils le peuvent. Nous appelons aussi la communauté musulmane, ses dirigeants, ses jeunes et ses soldats à lancer l'assaut contre les forces sataniques des États-Unis et les suppôts du diable qui leur servent d'alliés, et à destituer ceux qui les gouvernent pour leur donner une bonne leçon[11]. »

Dans un discours riche en rhétorique de guerre totale prononcé devant le Congrès des États-Unis, le président George W. Bush a réagi aux attaques du 11 septembre 2001 en déclarant la guerre à al-Qaïda en guise de représailles, promettant de « consacrer toutes les ressources dont nous disposons – tous les moyens diplomatiques, tous les outils

Jerry Morrison/Defense Imagery Mil 080703-F-6655M-003

Le président George W. Bush, le 3 juillet 2008.

du renseignement, tous les instruments d'application de la loi, toute notre influence financière et toutes les armes de guerre nécessaires – à la déstabilisation et à la défaite du réseau mondial de la terreur[12] ». Des opérations militaires et de sécurité se sont immédiatement mises en branle aux États-Unis tandis qu'outre-mer le pays menait des coalitions internationales de forces armées d'abord contre l'Afghanistan, puis contre l'Irak. Répondant à l'appel du président Bush, qui réclamait une « campagne mondiale d'une envergure et d'une complexité sans précédent » contre le terrorisme, 136 pays ont offert un vaste éventail d'assistance militaire et 27 d'entre eux ont envoyé des troupes dans au moins un des deux théâtres d'opérations[13].

Des efforts diplomatiques visant à élargir et à officialiser le soutien international à une Guerre globale contre la terreur ont aussitôt été engagés. L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a immédiatement répondu à l'appel et participe encore aujourd'hui à cette guerre par le biais de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan ainsi que dans le cadre de l'opération *Active Endeavour* en Méditerranée. Appuyés par plusieurs résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, les États-Unis ont constitué de nombreux partenariats internationaux comme l'Initiative de sécurité contre la prolifération (ISP), l'initiative élargie pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (BMENA) et le Programme d'aide antiterroriste (ATA). En tant que membre du G8, même la Russie a accepté de se joindre au combat.

Dans un même ordre d'idées, les États-Unis dirigent de nombreuses opérations militaires combinées, les plus importantes étant l'opération *Liberté immuable* en Afghanistan et l'opération *Libération de l'Irak*. En septembre 2006, les États-Unis avaient déployé 232 000 militaires dans ces deux théâtres seulement, leur plus grand déploiement de personnel depuis la guerre du Viêt Nam[14]. Et ce nombre ne comprend pas les effectifs des opérations spéciales, qui sont engagés à fond dans le spectre complet des activités de la guerre contre la terreur partout dans le monde, y compris des activités de guerre non traditionnelle et d'opérations psychologiques[15]. En janvier 2007, on a annoncé l'envoi de 21 500 militaires supplémentaires en Irak et, parallèlement, l'augmentation de la présence des forces permanentes de l'armée de terre et de la marine, qui s'élèvent à 92 000 militaires[16]. Étant donné que certaines unités entreprennent leur troisième rotation en Irak, et ce, malgré la participation des forces de réserve, bien des gens remettent en question la capacité des forces armées des États-Unis de maintenir le même niveau d'intensité opérationnelle qu'avant le « remploi ».

Les actions entreprises par les États-Unis reflètent les concepts énoncés dans la nouvelle stratégie de sécurité nationale publiée en septembre 2002 et communément appelée « la doctrine Bush ». Cette nouvelle doctrine abandonne les concepts de dissuasion de la guerre froide en faveur d'une stratégie de déploiement préventif contre les États voyous et les groupes terroristes. Caractérisée par sa justification morale du « bien contre le mal », la doctrine Bush préconise l'emploi du changement de régime pour éliminer l'oppression politique, le droit d'utiliser l'attaque préventive pour empêcher des attaques contre les États-Unis et l'appui à la création d'un État palestinien démocratique comme solution définitive à la discorde au Moyen-Orient[17].

La stratégie nationale pour combattre le terrorisme vient appuyer la stratégie de sécurité nationale en formulant un plan d'ensemble pour la Guerre mondiale contre la terreur. Sa version révisée met l'accent sur les mesures préventives contre les terroristes, la prévention de la prolifération des armes de destruction massive et l'« assèchement des marais » en éliminant tout refuge physique, juridique, cybernétique et financier pouvant servir aux terroristes. À titre d'« antidote à long terme contre l'idéologie du terrorisme », la stratégie cherche l'« avancement de la liberté et de la dignité humaine grâce à la véritable démocratie[18] ».

Reconnaissant que la guerre contre la terreur sera longue, la nouvelle politique a également pour objectif de rétablir ou de renforcer « une panoplie d'institutions et de partenariats durables à l'échelle nationale et internationale » comme ceux qui furent créés pour gagner la guerre froide. Dans le but d'établir et de maintenir des normes internationales d'imputabilité, les États-Unis ont réussi à faire adopter par les Nations Unies douze conventions et protocoles universels, obligeant notamment les États à resserrer les contrôles frontaliers, à éliminer et empêcher le financement, le recrutement et l'accueil des terroristes ainsi qu'à améliorer la coopération en matière d'échange de renseignements et d'application de la loi[19].

Des combattants afghans retournent à leur village détruit par les forces soviétiques.

À l'échelon national, on s'est efforcé d'améliorer la coopération interservices en créant des entités comme le Département de la sécurité intérieure et le Bureau du directeur du renseignement national. Le *Patriot Act* de 2001 constitue aussi une mesure particulièrement importante : il donne notamment aux services gouvernementaux et aux corps policiers des pouvoirs élargis de surveillance, d'enquête, de perquisition et d'appréhension. Sur le plan militaire, on a créé le Commandement du Nord (NORTHCOM) pour coordonner les éléments militaires de la sécurité intérieure et l'on a considérablement élargi le Commandement des opérations spéciales (SOCOM) dans le cadre de ce que le gouvernement des États-Unis appelle la « plus grande réorganisation de sa position de force mondiale depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale[20] ».

On n'a pas non plus négligé la dimension culturelle ni la défense civile. Dans le but de « favoriser le capital intellectuel et humain », la nouvelle politique cherche des moyens de « créer une communauté d'experts constituée de professionnels du contre-terrorisme[21] » par le biais de l'initiative nationale de sécurité sur l'apprentissage des langues étrangères et d'autres activités axées sur l'éducation et la culture. Fait plus notable encore, la politique tente de susciter une « culture de préparation » à tous les niveaux de la société américaine, allant du gouvernement fédéral au secteur privé et à chaque citoyen.

Avec l'expansion de la Guerre globale contre la terreur, les responsabilités qui en découlent ont aussi augmenté. En particulier, la victoire en Irak est devenue d'intérêt vital pour les États-Unis, car un échec aurait pour effet de fournir aux terroristes une base sûre pour de futures attaques et représenterait une victoire pour le terrorisme, ce qui remettrait en question la crédibilité des États-Unis et l'engagement du pays pour la paix au Moyen-Orient et ailleurs dans le monde. Les responsables des politiques préviennent que :

> « les réformateurs du Moyen-Orient ne feraient jamais entièrement confiance aux promesses américaines de soutien à la démocratie et au pluralisme dans la région – une occasion historique d'assurer la sécurité à long terme des États-Unis serait à jamais perdue. [...] Si nous nous retirons de l'Irak, les terroristes vont nous poursuivre ainsi que nos alliés, étendant leur combat à toute la région et jusqu'à nos propres rives[22]. »

L'envergure de la violence

Les enjeux du conflit étant à ce point élevés, peut-on dire qu'il a atteint les proportions d'une guerre totale? En ce qui a trait à l'envergure de la violence, elle pourrait facilement se mesurer au nombre de pertes militaires et civiles, mais on possède peu de renseignements sur le sujet. La difficulté vient en grande partie du fait qu'il semble y avoir en ce moment trois conflits en Irak. Même quand on utilise les statistiques militaires des États-Unis, il s'avère impossible de faire la distinction entre les pertes délibérément provoquées par les djihadistes et celles qui ont été infligées par les partisans baathistes qui restent ou occasionnées par les disputes entre les sunnites et les chiites[23]. Des statistiques militaires relativement récentes (avril 2007) chiffraient les pertes des forces armées des États-Unis en Irak et en Afghanistan à 3 672 morts et 25 941 blessés; ces nombres ont considérablement augmenté au cours des 18 mois suivants[24]. Les pertes civiles sont encore plus difficiles à dénombrer avec certitude, une évaluation prudente les chiffrant à plus de 67 000[25]. Certains pontes jugent ces décomptes beaucoup trop faibles, estimant jusqu'à 2,2 millions le nombre de pertes militaires et civiles[26]. Chaque protagoniste accuse son adversaire de prendre à dessein des civils pour cibles. Plus de 4,5 millions de réfugiés, dont environ 40 p. cent de la classe moyenne irakienne, ont été forcés de fuir ces deux pays[27].

L'influence de la technologie de pointe et de l'innovation est plus facile à évaluer, et les exemples sont nombreux dans les deux camps. Les djihadistes ont réussi à marier à leur avantage des éléments de la technologie, de la mondialisation, de l'innovation et de la liberté occidentale. Alors que bien des gens pourraient considérer l'utilisation d'avions de ligne en tant qu'armes comme étant la « surprise technique » la plus spectaculaire d'al-Qaïda, ce n'est pas sa surprise la plus

Sean Worrell/Defense Imagery Mil DF-ST-99-10406

Le complexe des tours Khobar avant...

Sean Worrell/Defense Imagery Mil DF-ST-99-10408

...et après.

significative. Al-Qaïda utilise régulièrement des bombes humaines, les kamikazes n'étant plus des « armes de dernier recours » comme ils le furent lors des précédentes guerres totales. Même si leur fréquence représente moins de 5 p. cent des actions terroristes, environ la moitié des pertes infligées aux États-Unis et aux forces de la coalition leur est imputable[28]. L'arme de choix d'al-Qaïda est l'engin explosif artisanal sous des formes de plus en plus perfectionnées, notamment des dispositifs à télécommande et des modèles portés par des véhicules. Vu leur usage très répandu, leur mise hors d'état continue de poser un important défi technologique. Al-Qaïda se sert également beaucoup de l'Internet pour communiquer sa doctrine, ses tactiques et ses procédures à ses adeptes. Mais plus inquiétantes encore sont les tentatives qu'il fait pour se doter d'armes de destruction massive et de vecteurs, et pour les utiliser. Les djihadistes ont fait des expériences avec des armes chimiques rudimentaires et des avions d'épandage agricole, et on les soupçonne d'avoir récemment employé en Irak des armes primitives à base de chlore[29].

Une autre surprise technologique a été de voir al-Qaïda se transformer en une « résistance » sans chef. Exploitant davantage les technologies de pointe, al-Qaïda se sert beaucoup des ordinateurs portables, des téléphones satellitaires et des sites de communication chiffrée sur le Web pour transmettre des messages secrets. Cela permet à l'organisation de fonctionner par le truchement de bureaux régionaux qui servent de points nodaux dans une sorte de hiérarchie dispersée et horizontale qu'on ne peut vaincre en éliminant ses principales têtes dirigeantes[30]. D'autres exemples de l'ingéniosité d'al-Qaïda se trouvent dans leurs opérations financières et d'information. À la suite des gestes posés par les États-Unis pour geler ses avoirs financiers et restreindre sa capacité à se procurer des fonds, al-Qaïda aurait eu recours, rapporte-t-on, à des ententes de coopération avec des criminels et des trafiquants de drogue. L'organisation a aussi modifié ses pratiques bancaires de manière à obtenir des fonds par l'entremise du *hawala*, un système informel de banques clandestines organisées en réseaux et échappant à toute réglementation[31]. Par ailleurs, al-Qaïda profite de l'Internet, de la presse libérale occidentale et de vitrines médiatiques qui lui sont sympathiques comme Al-Jazira pour mener une vaste campagne d'information auprès du public afin d'élargir sa base de soutien populaire tout en semant la peur et le doute chez ses adversaires.

La liste des innovations technologiques employées pour la première fois sur une aussi grande échelle par les États-Unis est très longue. La surprise la plus spectaculaire est peut-être le système de ciblage ultrarapide, une capacité militaire éprouvée qui permet de détecter, de situer et de bombarder une personne en se basant sur une conversation au téléphone cellulaire. Entre autres innovations, il y a également le dépistage des communications à partir de l'espace, les dispositifs d'enrayage des engins explosifs improvisés et l'utilisation généralisée des véhicules aériens sans pilote pour la traque, la surveillance et même l'attaque. Des ondes millimétriques ainsi que des dispositifs acoustiques et à l'ultraviolet servent à déceler des armes cachées, tandis que des systèmes biométriques de reconnaissance faciale sont employés pour identifier les terroristes connus.

Afin de contrecarrer l'utilisation à grande échelle de l'Internet par al-Qaïda, les États-Unis ont fait, intervertir pour la première fois et en le reconnaissant publiquement, un usage important de la cybersurveillance et de la cyberguerre. On s'est beaucoup inquiété de la protection de la vie privée quand a été révélée l'existence de CARNIVORE, un outil antiterroriste basé sur Internet. On dit que les services officiels de sécurité se sont abondamment servis de systèmes de surveillance sur Internet pour détecter et suivre d'éventuelles utilisations d'armes biologiques, radiologiques et nucléaires en contrôlant les dossiers médicaux en ligne.

Malheureusement, les deux camps dans ce conflit ont atteint des sommets de violence. Outre l'utilisation d'avions de ligne comme armes, al-Qaïda a horrifié des millions de gens en décapitant publiquement des prisonniers, en envoyant des femmes et des enfants comme bombes humaines et en employant des armes chimiques rudimentaires. La Guerre globale contre la terreur a, elle aussi, eu recours à des mesures « extrêmes », telles que les bombes à guidage de précision pour s'attaquer à des individus, entre autres exemples d'emploi d'une puissance de feu écrasante. Fait révélateur, la plus puissante bombe traditionnelle jamais fabriquée, la GBU-43/B Massive Ordnance Air Blast Bomb, qui pèse 21 000 livres (9 525 kilogrammes) et a été surnommée « la mère de toutes les bombes », a été mise au point pour la campagne en Afghanistan. Nombreux sont ceux qui considèrent aussi comme une mesure extrême le « renvoi extraordinaire » par lequel des captifs sont secrètement livrés à des pays tiers connus pour pratiquer la torture[illegible]. Les abus survenus à la prison d'Abou Ghraib ainsi que la détention prolongée, sans procès, de « prisonniers de guerre non conventionnels » à Guantanamo Bay ont été dénoncés avec véhémence par bien des gens. L'élément le plus significatif peut-être dans l'envergure de la violence est l'utilisation, par les deux camps, de femmes au combat, une dimension cependant négligée du conflit.

La mobilisation de la société

Quand vient le moment d'étudier le facteur de mobilisation de la société, on ne peut sous-estimer l'importance fondamentale de la culture dans le conflit. Le centre de gravité d'al-Qaïda est l'islam, qui « s'entremêle au tissu socioéconomique, politique et religieux pour les musulmans vivant dans au moins 80 pays[11] ». Le message d'al-Qaïda, fondé sur la religion, lui a valu un très vaste appui au sein des éléments radicaux de la communauté islamique mondiale, tandis que la réprobation voilée émanant des communautés islamiques occidentales témoigne à tout le moins d'un certain degré de sympathie muette. Il arrive souvent que des gestes posés par les acteurs de la guerre contre la terreur pour contrer les opérations d'al-Qaïda ne servent qu'à grossir les rangs de ses sympathisants.

Aux États-Unis, on fait appel aux valeurs communes pour entretenir l'appui de la population, citant « la liberté [comme étant] l'exigence non négociable de la dignité humaine; le droit inné de toute personne, dans toute civilisation[illegible] ». Les messages négatifs, comme les alertes à la terreur, ont également contribué à maintenir l'engagement du secteur civil, de même que la couverture médiatique des cercueils rentrant au pays. Les campagnes patriotiques du ruban jaune et des autocollants de pare-choc « Appuyons nos troupes », conçues pour unir les citoyens et faciliter le recrutement, témoignent d'un engagement civil qui rappelle les États-Unis d'avant la guerre du Viêt Nam.

Jusqu'ici, les indicateurs économiques n'ont pas atteint les proportions d'une guerre totale, bien qu'ils en montrent de plus en plus les signes. L'association entre le terrorisme mondial et le trafic de la drogue a indubitablement eu des effets néfastes dans le monde entier. Alors que les fournisseurs d'opium pourraient bien réaliser des profits records, la destruction des champs de pavot afghans – mission secondaire de la guerre contre la terreur – attaque directement

photo USN/Defense Imagery Mil 00914 N 0000X-001

L'*USS Cole* appareillant en mer.

Aladin Abdel Naby/Reuters RTX7TGB

Le flanc éventré du *USS Cole* après l'attentat terroriste dans le port d'Aden.

Peter Andrews/Reuters RTX6XVD

Un soldat canadien du 3ème bataillon du Princess Patricia's Canadian Light Infantry effectuant une patrouille dans un champ de pavot dans le district de Zharey, au sud de l'Afghanistan, le 20 mai 2008.

la prospérité des agriculteurs appauvris et suscite leur animosité envers les forces de la coalition. On estime qu'un cinquième des organisations non gouvernementales et des œuvres de charité islamiques sont infiltrées par al-Qaïda, qui détourne des fonds d'abord destinés à l'aide aux réfugiés[15]. Le gel des avoirs par les États-Unis a eu des effets partout dans le monde, alors que des entreprises tout à fait légales sont sûrement touchées par ces mesures. Au-delà des pertes financières, l'« exode des cerveaux » des professionnels instruits de la classe moyenne des pays du Moyen-Orient vers le djihad aura probablement un effet tout aussi négatif sur l'avenir de ces pays.

Aux États-Unis, la promesse qu'a faite le président Bush d'employer « tous les éléments de la puissance nationale » commence à se faire sentir. Au seul chapitre des dépenses consacrées à la défense, les demandes de financement pour 2008 totalisaient 623,1 milliards de dollars, soit plus du double du budget de la défense des États-Unis en 2001, qui était de 311 milliards de dollars. Les irréductibles soulignent que cela ne représente qu'environ 4 p. cent du produit intérieur brut des États-Unis, ce qui n'est rien comparé aux dépenses engagées lors de la Deuxième Guerre mondiale (34,5 p. cent du PIB) et représente moins de la moitié du budget de la guerre du Viêt Nam (9 p. cent)[16]. De nombreux critiques répondent en indiquant que l'usure imminente du matériel militaire et la croissance des frais de prestation aux vétérans sont seulement deux des plus importantes dépenses que cette guerre entraînera à brève échéance. À titre d'exemple, la guerre en Irak exigera, à elle seule, le remplacement imminent de près de 42 000 camions légers[17].

« L'élément le plus significatif peut-être dans l'envergure de la violence est l'utilisation, par les deux camps, de femmes au combat »

Les effets de la guerre sont ressentis directement par le citoyen moyen des États-Unis. De nombreux Américains estiment que le coût de la vie a sensiblement augmenté à cause de la hausse du prix des carburants et des mesures de sécurité accrues, dont le fardeau est refilé aux consommateurs. Outre le commerce, les secteurs du transport aérien, du tourisme et des assurances ont subi l'impact négatif du conflit.

Les changements dans la société

Ce qui risque d'avoir le plus de conséquences, cependant, ce sont les changements que le conflit provoque dans la société. Ironiquement, afin d'empêcher al-Qaïda d'exploiter les libertés démocratiques occidentales, les États-Unis ont dû les restreindre chez eux tout en vantant leurs mérites aupres du monde musulman. Les pouvoirs élargis inscrits dans le *Patriot Act* ont suscité, chez de nombreux citoyens, des préoccupations quant à la protection de leur vie privée, à leurs droits et à leurs libertés. L'effet psychologique de la « culture de préparation » que préconise la stratégie nationale fait aussi sa marque, les alertes incessantes ayant plutôt créé une culture de la peur chez bon nombre d'Américains. Bien que l'on puisse trouver cocasse l'idée d'envelopper sa maison de cellophane pour se protéger d'attaques chimiques, l'envergure des précautions de la défense civile laisse sérieusement supposer que le syndrome de la forteresse assiégée s'est emparé de tout le pays. Des milliards de dollars ont été affectés à toute une gamme de mesures de défense intérieure dont la sécurité des frontières, la surveillance radiologique et biologique, l'accumulation de stocks de vaccins et d'antibiotiques ainsi que la protection d'infrastructures cruciales, comme les installations chimiques, les barrages et les centrales nucléaires[18].

En dépit des efforts déployés, les tensions culturelles entre les musulmans et leurs voisins partout dans le monde se sont inévitablement accrues, rendant crédible la prédiction du « Choc des civilisations », formulée par Samuel Huntington. Des caricatures publiées dans un journal danois ont déclenché une vague d'émeutes chez les musulmans, ce qui a eu pour effet d'en assurer la diffusion à plus grande échelle en guise de réplique. L'opinion publique s'est polarisée, entraînant notamment l'interdiction du port du hijab en certains endroits. Le multiculturalisme fait l'objet d'examens critiques dans plusieurs États occidentaux, dont le Canada, à la suite de l'attention qu'ont attirée sur eux des terroristes islamiques du pays. Cette agitation a à son tour soulevé encore davantage l'indignation populaire et la radicalisation des deux côtés. Pour plusieurs, cela a créé un effet d'exaspération, et la hausse croissante des coûts et des pertes suscite des protestations de plus en plus fréquentes chez la population civile.

La propagande a évidemment joué un rôle essentiel dans ce conflit. Que ce soit par l'utilisation d'avions de ligne comme armes ou par le lancement d'une campagne de bombardement massif surnommée « Choc et Stupeur », les deux camps ont cherché à marquer des coups psychologiques. Selon al-Qaïda, George W. Bush est le « pharaon des temps modernes », « le chef des criminels de la Maison-Blanche, les pires bouchers de l'histoire[39] ». Exhortant ses fidèles à attaquer les Américains, Oussama ben Laden a accusé les États-Unis d'avoir « clairement déclaré la guerre à Dieu, à son messager et aux musulmans[40] ». Pareillement, le président Bush a cherché à établir sa supériorité morale en disant aux Américains que « nous sommes engagés dans un conflit entre le bien et le mal, et l'Amérique appellera le mal par son nom[41] ». Les néo-conservateurs américains ont démonisé les djihadistes en les traitant d'« islamo-fascistes » et des jeux de cartes à l'effigie des dirigeants de l'ancien régime irakien ont servi à promouvoir une campagne de recherche « mort ou vif ».

Les objectifs de la guerre

Quand on examine les objectifs explicites de la guerre, on y trouve les indices les plus probants d'une guerre totale en gestation. Plus que toute autre chose, le conflit est une guerre d'idées, une lutte cruciale pour gagner les cœurs et les esprits des musulmans du monde entier dans ce que certains appellent « la bataille pour l'influence stratégique[42] ». L'affrontement idéologique de la démocratie et de l'islam risque de se solder par un match nul entre le laïcisme et le fondamentalisme, car ces deux idéologies s'opposent diamétralement et il n'existe aucun, ou presque aucun, terrain d'entente apparent entre les deux. Par conséquent, les intérêts vitaux des deux parties sont en jeu. L'exigence d'al-Qaïda voulant que « les terres saintes soient purgées d'infidèles » pour permettre la création d'un califat idéal représente l'antithèse des valeurs et des libertés démocratiques de l'Occident libéral. Jeter le discrédit sur cette notion fait partie de la politique officielle des États-Unis[43]. Ceux-ci ont en effet peu de choix, car même leurs critiques les plus sévères admettent que, même si les États-Unis modifiaient leurs politiques au Moyen Orient ou retiraient leurs troupes de la région, al-Qaïda ne disparaîtrait pas[44].

Pour ce qui est des ultimatums, ce n'est pas ce qui manque, car les deux camps ont offert à leurs alliés potentiels le choix de « tout ou rien ». Le président Bush a averti que « tout pays, dans chaque région, a maintenant une décision à prendre : ou vous êtes avec nous, ou vous êtes avec les terroristes[45]. » Oussama ben Laden a pour sa part décrété ce qui suit :

> « Celui qui reste à l'arrière et ne se joint pas aux moudjahiddin quand le djihad devient un devoir personnel commet un péché cardinal. [L]e devoir le plus pressant après la foi est de repousser l'ennemi agresseur. Cela signifie que le pays devrait consacrer ses ressources, ses fils et son argent à combattre les infidèles et à les chasser de son sol[46]. »

Dans une déclaration qui n'est pas sans rappeler l'exigence de « reddition inconditionnelle » de la Deuxième Guerre mondiale, le président Bush a répondu : « Contre un tel ennemi, il n'y a qu'une seule réponse efficace : nous ne reculons jamais, n'abandonnons jamais et n'acceptons jamais rien de moins qu'une victoire totale[47]. »

Mahmoud Raouf Mahmoud/Reuters RTR21014

Un homme se recueille à l'endroit où un attentat à la bombe a fait 25 morts à Bagdad, le 25 août 2008.

Defense Imagery.Mil DD-ST-88-09407

Un moudjahid afghan montre comment tenir correctement un lance-missile portable.

Comme on peut s'y attendre, il n'y a pas de consensus chez les analystes pour dire si, oui ou non, le conflit actuel est l'amorce d'une guerre totale. Alors que certains contestataires réduisent la Guerre globale contre la terreur à quelque chose qui « ressemble davantage à une chasse interminable [ou à] une opération policière musclée[18] », presque tout le monde s'entend pour dire que la situation représente une menace importante pour le bien-être national des États-Unis. Sur le seul plan idéologique, on dispose de preuves suffisantes pour soutenir qu'une guerre totale est en cours, alors que deux dogmes diamétralement opposés s'affrontent en un combat du « tout ou rien ». Même s'ils reconnaissent que l'origine et la solution du conflit relèvent de questions culturelles, les deux camps continuent de poursuivre une solution surtout à travers des moyens violents, et aucun des deux ne veut céder dans un contexte où l'on prédit les pires conséquences en cas d'échec.

La mobilisation de chaque société est encore limitée, mais elle s'accroît. Bien que les deux chefs aient déclaré publiquement leur intention d'exploiter toutes les ressources disponibles, les secteurs économique et civil ne sont pas encore complètement engagés *dans* la guerre ni profondément touchés *par* celle-ci. Cependant, les deux camps reconnaissent que les cœurs et les esprits de leur propre public constituent leur centre de gravité à chacun; par conséquent, il est fort probable que le secteur civil s'engage davantage. Les répercussions d'une autre attaque majeure en Amérique du Nord pourraient facilement faire pencher la balance du côté d'une plus grande mobilisation économique et sociale, surtout si elle découle de la Guerre globale contre la terreur.

> « L'affrontement idéologique de la démocratie et de l'islam risque de se solder par un match nul entre le laïcisme et le fondamentalisme »

N'ayant apparemment pas grand-chose à perdre, al-Qaïda a annoncé sa volonté de poursuivre le conflit jusqu'à ce qu'il aboutisse en sa faveur. De nombreux analystes pensent toutefois que les États-Unis s'acheminent rapidement vers une crise, le niveau actuel de leurs troupes en Afghanistan et en Irak s'avérant insoutenable à long terme. Même si tous les autres pays occidentaux faisaient des contributions militaires notables, il est peu probable que leurs apports combinés équivaudraient à la puissance déployée et à l'efficacité des forces armées des États-Unis. Compte tenu de l'épuisement croissant de leurs troupes, il se peut que les États-Unis n'aient bientôt d'autre choix que d'augmenter leur engagement en rétablissant le « service militaire sélectif » limité, non seulement pour soutenir le présent effort de guerre, mais aussi pour l'étendre suffisamment afin de réaliser les grands objectifs de leurs politiques. L'alternative pour les États-Unis serait de retirer une large partie de leurs forces pour les reconstituer, ce qui veut nécessairement dire abandonner certaines régions à un sort semblable à celui du Viêt Nam.

Après cinq ans d'usage intensif, des parcs complets de matériel militaire sont à la veille de se déglinguer et devront bientôt être remplacés. Pour répondre à leurs besoins en équipement, les États-Unis se retrouveront peut-être à deux doigts de mobiliser l'ensemble de leur industrie de la défense. Cela imposerait un énorme fardeau financier, même pour les États-Unis, et les obligerait à consacrer une part encore plus grande du PIB, afin de compenser l'augmentation correspondante des emprunts et de la dette nationale qui en résulteraient. On peut s'attendre à ce qu'une telle escalade ait des effets sur la santé économique du pays. Ainsi, au chapitre de la mobilisation, les États-Unis seront placés très bientôt devant une décision importante, qui pourrait bien amener le pays à se mettre sur un pied de guerre totale.

Conclusion

Bien que l'envergure de la violence dans ce conflit n'approche pas encore celui d'une guerre totale traditionnelle, elle est néanmoins assez considérable et étendue pour produire des effets psychologiques et sociaux d'envergure « presque mondiale ». Si jamais al-Qaïda arrivait à se doter d'armes de destruction massive et à s'en servir, on peut s'attendre à ce qu'il y ait d'énormes pertes civiles. Et même sans arme de destruction massive, une autre attaque majeure aux États-Unis déclencherait sans doute une réaction populaire démesurée contre les musulmans, à l'échelle mondiale peut-être. Un irrésistible besoin de justice vengeresse pourrait pousser le gouvernement des États-Unis à une mobilisation encore plus grande et à des représailles extrêmes. On notera que les responsables politiques

des États-Unis n'ont jamais écarté la possibilité d'employer des armes nucléaires. À mesure que les actions exacerbent les réactions, le conflit est susceptible d'escalader, tant en étendue qu'en férocité.

En fin de compte, cela importe-t-il vraiment que l'on considère ou non ce conflit comme une guerre « totale »? La guerre totale se caractérise par une radicalisation progressive et un abandon graduel des contraintes. Ainsi, bien que seulement quelques symptômes d'une guerre totale soient actuellement présents, la possibilité existe que le conflit se développe pour en adopter un jour tous les horribles attributs. Par ailleurs, la solution à ce conflit exigera sans doute une réponse « totale », qui pourrait donner lieu à des changements politiques, économiques et sociaux durables tant dans les pays musulmans qu'au sein de la civilisation occidentale au sens large. L'issue reste à voir.

RMC

NOTES

1. Alexandre de Marenches et David Andelman, *The Fourth World War: Diplomacy and Espionage in the Age of Terrorism*, New York : William Morrow, 1992.
2. Entre autres exemples, voir Norman Podhoretz, « World War IV: How It Started, What It Means, and Why We Have to Win », *Commentary*, septembre 2004, p. 17-54; et Andrew Bacevich, « The Real World War IV », *Wilson Quarterly*, vol. 29, n° 1 (hiver 2005), p. 36-62.
3. Le modèle en trois points dont il est question ici s'inspire de celui proposé par William R. Hawkins dans « Imposing Peace: Total vs. Limited Wars, and the Need to Put Boots on the Ground », *Parameters*, vol. 30, n° 2 (été 2000), p. 72-82.
4. George Weigel, « Just War and Iraq Wars », *First Things: A Monthly Journal of Religion and Public Life*, avril 2007, p. 16.
5. Scott Atran, *Global Network Terrorism: Sacred Values and Radicalization: Comparative Anatomy and Evolution*, document présenté lors d'une séance d'information du Conseil national de sécurité des États-Unis, Maison-Blanche, Washington, le 28 avril 2006, p. 40-42.
6. Rohan Gunaratna, *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*, New York : Columbia University Press, 2002, p. 7.
7. Oussama ben Laden, bande sonore diffusée sur les ondes d'Al-Jazira le 6 octobre 2002, citée par Gunaratna, p. xvii.
8. Bernard Lewis, « What Went Wrong? », *The Atlantic Monthly*, janvier 2002, p. 43-45.
9. Bernard Lewis, « Islam and Liberal Democracy: A Historical Overview », *Journal of Democracy*, vol. 7, n° 2 (1996), p. 52-63.
10. Thomas H. Johnson et James A. Russell, « A Hard Day's Night? The United States and the Global War on Terrorism », *Comparative Strategy*, vol. 24, n° 2 (avril-juin 2005), p. 136-137.
11. Déclaration de guerre d'Oussama ben Laden, citée par Gunaratna, p. 1.
12. Président George W. Bush, *Address to a Joint Session of Congress and the American People*, Capitole des États-Unis, Washington : White House Press Secretary, le 20 septembre 2001.
13. Département d'État des États-Unis, *Patterns of Global Terrorism 2001*, Washington, mai 2002, p. xii.
14. Département de la Défense des États-Unis, *DoD Personnel and Military Casualty Statistics*, Defense Manpower Data Center, Statistical Information Analysis Division, tableau illustrant le nombre de militaires en service actif par région et par pays au 30 septembre 2006.
15. US Special Operations Command (US SOCOM), *Global War on Terror (GWOT)/Regional War on Terror (RWOT), Operations and Maintenance*, Defense Wide Budget Activity 01, FY 2007 Supplemental Request.
16. Amy Belasco, *CRS Report for Congress: The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11*, Congressional Research Service, mise à jour le 14 mars 2007, p. 35-36.
17. Podhoretz, p. 25-34.
18. Département d'État des États-Unis, *National Strategy for Combating Terrorism*, Maison-Blanche, Washington, septembre 2006, p. 1 et p. 9.
19. *Ibid.*, p. 19.
20. *Ibid.*, p. 20.
21. *Ibid.*, p. 21.
22. Conseil national de sécurité des États-Unis, *National Strategy for Victory in Iraq*, Maison-Blanche, Washington, le 30 novembre 2005, p. 6.
23. Weigel, p. 15.
24. Département de la Défense des États-Unis, *DoD Personnel and Military Casualty Statistics*, Defense Manpower Data Center, Statistical Information Analysis Division, tableau illustrant le sommaire des pertes enregistrées par État au cours des opérations *Liberté immuable* et *Libération de l'Irak* en date du 14 avril 2007.
25. Michael White, « Iraq Coalition Casualty Count », *iCasualties*, <http://www.icasualties.org>
26. Chiffres fournis par le professeur Mark Herold de l'Université du New Hampshire, *Unknown News*, <http://www.unknownnews.net/casualties.html>
27. Statistiques de juillet 2006 produites par le Comité des États-Unis pour les réfugiés et les immigrants, citées dans David Randall et Emily Gosden, « 62,006 : The Number Killed in the "War on Terror" », *The Independent*, publié le 10 septembre 2006.
28. Atran, p. 5.
29. Kirk Semple et Jon Elsen, « Chlorine Attack in Iraq Kills 20 », *New York Times*, le 6 avril 2007.
30. Atran, p. 43.
31. Gunaratna, p. xli.
32. Dana Priest, « Jet Is an Open Secret in Terror War », *Washington Post*, le 27 décembre 2004, p. A01.
33. Gunaratna, p. 14.
34. Département d'État des États-Unis, *National Security Strategy for the United States of America*, Maison-Blanche, Washington, septembre 2002, p. vi.
35. Gunaratna, p. 17.
36. Département de la Défense des États-Unis, *Fiscal Year 2008 Global War On Terror Request*, Pentagone, Washington, février 2007, p. 1-2.
37. Ron Scherer, « How US Is Deferring War Costs », *Christian Science Monitor*, le 16 janvier 2007, p. 1.
38. Département d'État des États-Unis, *9/11 Five Years Later: Successes and Challenges*, Maison-Blanche, Washington, septembre 2006, p. 9-13.
39. Gunaratna, p. xlvii.
40. Oussama ben Laden, « Text of Fatwa Urging Jihad Against Americans », tel que cité dans Christopher Blanchard, *CRS Report for Congress, Al Qaeda: Statements and Evolving Ideology*, Congressional Research Service, mise à jour le 24 janvier 2007, p. 4.
41. Président George W. Bush, *President Bush Delivers Graduation Speech at West Point*, communiqué de presse de la Maison-Blanche, Washington : Office of the Press Secretary, le 1er juin 2002.
42. Lieutenant-colonel Susan L. Gough, *The Evolution of Strategic Influence*, USAWC Strategy Research Project, US Army War College, le 7 avril 2003.
43. « La réussite de cette lutte idéologique exige que nous expliquions plus efficacement sur la scène internationale nos valeurs, nos idéaux, nos politiques et nos actions, et que nous soutenions les voix modérées qui sont prêtes à confronter les extrémistes et à discréditer les radicaux. » (Département d'État des États-Unis, *9/11 Five Years Later*, p. 21.)
44. Jessica Stern, *Terror in the Name of God: Why Religious Militants Kill*, New York : Harper Collins Publishers, 2003, p. 296.
45. Président George W. Bush, *Address to a Joint Session of Congress and the American People*.
46. Oussama ben Laden, « Jihad Against Jews and Crusaders », *al-Quds al-Arabi*, Londres, le 23 février 1998, p. 3.
47. Président George W. Bush, *President Discusses War on Terror at National Endowment for Democracy*, Ronald Reagan Building and International Trade Center, Washington : Office of the Press Secretary, le 6 octobre 2005.
48. Colin S. Gray, « Maintaining Effective Deterrence », dans Jeffrey Record, *Bounding the Global War on Terrorism*, Carlisle : Strategic Studies Institute, US Army War College, 2003, p. 2-6.

photo de Lockheed Martin

Un C-130J *Hercules* de Lockheed aux couleurs du Canada.

MOBILITÉ DES OPÉRATIONS SPÉCIALES CANADIENNES : ACQUÉRIR LES BONS OUTILS

par Bernard Brister

Introduction

En juin 2006, le ministère de la Défense nationale a annoncé l'acquisition d'une série d'immobilisations destinées aux Forces canadiennes dans le cadre du programme d'approvisionnement militaire connu sous le nom « *Le Canada d'abord* ». Au nombre de ces acquisitions figurent trois navires de soutien interarmées, seize hélicoptères de transport moyen et lourd, dix-sept aéronefs à voilure fixe pour le transport aérien tactique et quatre pour le transport aérien stratégique. Celles-ci représentent une dépense estimée à plus de 17 milliards de dollars au cours de la durée de vie des divers projets[1].

Le programme semble sur la bonne voie, du moins dans les grandes lignes. Les contrats ont été octroyés pour les seize hélicoptères, les dix-sept avions de transport tactique et les quatre avions de transport stratégique. Les avions de transport stratégique, des C-17 *Globemaster III* de Boeing, sont d'ailleurs déjà en service. Les hélicoptères, des CH-47F *Chinook*, ont été commandés, mais le Canada a décidé entre-temps de louer à court terme six CH-47D pour appuyer sa mission en Afghanistan avant la fin de l'année civile 2008. Les dates de livraison et les échéanciers des avions de transport tactique (les C-130J *Hercules*) n'ont pas encore été annoncés, et les caractéristiques des navires de soutien interarmées sont toujours en voie d'élaboration[2]. Ces acquisitions permettront au Canada de renforcer et, dans certains cas, d'accroître la capacité de transport stratégique, opérationnel et tactique des forces armées et ainsi de projeter sa puissance en matière de défense, de manière à affirmer la souveraineté du Canada et défendre les intérêts du pays à l'étranger.

Les réactions du public au programme *Le Canada d'abord* ont été diverses, mais il est un point qui n'a pas fait l'objet de débats, soit l'effet multiplicateur que pourraient avoir ces initiatives sur un actif politique reconnu pour son efficacité à défendre les intérêts des Canadiens : les forces spéciales et les forces d'opérations spéciales du Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada. Ce n'est pas vraiment surprenant[3]. Le présent article a pour objet de remédier à cette situation et de décrire les conséquences de ces acquisitions sur le transport tactique, opérationnel et stratégique, ainsi que leurs effets sur la capacité de la communauté canadienne des opérations

---

Le major Bernard Brister *est un pilote d'hélicoptère tactique fort expérimenté. Il poursuit ses études de doctorat au Collège militaire royal du Canada, en plus d'être professeur adjoint au département de science politique et d'économique.*

spéciales de projeter la puissance nécessaire pour défendre les intérêts canadiens ici et à l'étranger. Dans les paragraphes qui suivent, nous tenterons de suivre un fil logique : après avoir défini les capacités que possède actuellement la communauté, nous définirons les capacités nécessaires pour accroître l'efficacité ainsi que la capacité des nouvelles acquisitions à satisfaire à ces exigences; enfin, nous évaluerons sommairement l'utilité des récents engagements à améliorer l'efficacité générale de la communauté des opérations spéciales à appuyer le gouvernement au pays et à l'étranger. Forcément, l'analyse et la discussion ne porteront que sur les sources et les capacités accessibles au public ou non classées.

Nos actifs

À l'heure actuelle, le Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada ne possède qu'un nombre restreint d'actifs de transport maritime et aérien. Sur le front maritime, nous ne disposons d'aucun navire expressément construit pour les opérations stratégiques, opérationnelles et tactiques. Le Canada possède toutefois des pétroliers ravitailleurs d'escadre ainsi que des frégates et des contre-torpilleurs stationnés à Halifax et à Esquimalt. Même si ces navires, en tant que bâtiments de guerre, sont dotés de caractéristiques de soutien, ils ne possèdent pas les capacités nécessaires pour appuyer les forces d'opérations spéciales et n'ont pas non plus été conçus ni équipés à cette fin.

Il en va de même sur le front de l'aérotransport stratégique. La force aérienne a recours au CC-150 *Polaris* (Airbus 310) pour transporter des passagers et un volume limité de matériel. Si, une fois établis, ces avions peuvent servir à certaines opérations limitées, ils ne sont toutefois pas conçus pour assurer le transport massif d'hommes et de matériel, que ce soit pour établir rapidement une présence dans une région donnée ou pour fournir des secours d'urgence en cas de désastre, et cela, en raison de leur âge, de leur capacité de transport relativement restreinte (selon les normes courantes) et de leur nombre limité. De plus, comme ils doivent répondre à une forte demande, notamment en tant que soutien aux activités quotidiennes des Forces canadiennes, ces appareils ne sont pas disponibles pour les opérations spéciales, à moins d'un décret qui paralyserait pratiquement les mouvements aériens des Forces canadiennes pendant des semaines, voire des mois[4].

La situation de l'aérotransport tactique n'est guère plus brillante. Avec une flotte de CC-130 *Hercules* vieillissants qui doit assumer le triple rôle de soutien stratégique, opérationnel et tactique afin de pallier les pénuries dans ces trois domaines, il est peu réaliste de croire que ces appareils pourraient être équipés, entraînés et mandatés pour satisfaire à la demande élevée et être fin prêts à intervenir rapidement dans le monde des opérations spéciales.

Nombre d'exemples illustrent en effet l'incapacité des *Polaris* et des *Hercules* à accomplir leurs tâches habituelles et, à plus forte raison, à répondre aux exigences uniques de la communauté des opérations spéciales. Les inondations de Winnipeg en 1997 et la tempête de verglas dans l'Est du Canada en 1998 en sont de bons exemples. Dans ces deux cas, il a fallu faire appel à la capacité d'aérotransport généreusement offerte par l'aviation américaine pour réagir à une situation de sécurité intérieure. Même avec cette aide, une partie seulement de l'équipement nécessaire a pu être acheminée aux régions touchées, et ce, uniquement dans la mesure où elle se conciliait avec les priorités et le calendrier d'un autre État souverain[5].

Tous ces événements, jumelés au fardeau que représente l'appui aux opérations en Afghanistan, montrent les failles dans le raisonnement des détracteurs qui font valoir qu'« on n'achète pas un camion de déménagement quand on peut le louer ». Pour ce qui est du transport aérien stratégique, la disponibilité de transporteurs commerciaux à grand volume est à la *baisse* par rapport à la demande. En effet, la demande dépasse constamment la capacité de répondre depuis la fin de la dernière année[6]. En outre, les avions commerciaux ne sont pas toujours disponibles ou ne le sont pas à court terme : ils sont accordés au plus offrant ou selon leur disponibilité. Qui plus est, ces avions ne peuvent pas voler dans les zones de guerre, dans les zones sinistrées ou dans les territoires relativement rigoureux en raison des risques que cela comporte. Dans bien des cas, il s'agit de zones auxquelles il

photo PW2007-0007-10 du MDN

Du personnel de la force interarmées dans une action typique.

faut accéder régulièrement pour appuyer les troupes déployées, pour assurer la protection du territoire (par exemple, dans l'Arctique), pour secourir des sinistrés, pour soutenir le développement international ou pour s'acquitter d'autres engagements du pays. Enfin, la disponibilité de ces ressources commerciales est souvent liée aux politiques du gouvernement hôte, lesquelles peuvent différer de celles du Canada sur un sujet donné, ce qui met en lumière un autre enjeu concernant les politiques et les intérêts du Canada.

Compte tenu de tout ce qui précède, la pénurie de transport aérien intégral ainsi que les incertitudes et les conditions propres au marché commercial illustrent bien la situation désespérée dans laquelle se trouvent les Forces canadiennes depuis près d'une décennie. Dans de telles circonstances, et nonobstant les efforts déployés par la communauté militaire, la fourniture d'une capacité d'aérotransport stratégique, opérationnel et tactique a toujours été synonyme d'incertitude, en plus de paraître onéreuse, d'autres volets des Forces canadiennes faisant les frais de chaque transport de soutien.

> « À l'heure actuelle, le Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada ne possède qu'un nombre restreint d'actifs de transport maritime et aérien »

La situation en ce qui a trait aux hélicoptères n'est guère plus reluisante. Même si la flotte de CH-124 *Sea King* offre un certain soutien périphérique, celui-ci est secondaire aux tâches habituelles menées auprès de la marine. Les hélicoptères ne sont pas nécessairement disponibles au moment opportun ou ne sont pas adaptés à la mission. Les seuls hélicoptères ou aéronefs entièrement affectés aux opérations spéciales sont les CH-146 *Griffon* du 427e escadron d'opérations spéciales. Et même dans ce cas, les capacités de cet hélicoptère sont limitées en matière d'opérations spéciales.

Il est de notoriété publique que le *Griffon* ne peut assumer tous les rôles de soutien nécessaires aux opérations spéciales et qu'il a été utilisé comme solution de rechange pour les missions jugées les plus essentielles au pays, en attendant l'arrivée d'une plateforme plus appropriée.

Les capacités de transport aérien et maritime de la communauté canadienne des opérations spéciales semblent souffrir des mêmes maux que celles des Forces canadiennes en général : les actifs disponibles sont limités. Les aéronefs actuellement en service doivent demeurer dans un centre de répartition afin de s'assurer que les priorités en transport des Forces canadiennes sont comblées, et ce, selon un processus de « triage » continu. Toute forme d'affectation et de spécialisation en fonction d'une mission particulière semble alors relever pratiquement du domaine de l'impossible si la clientèle principale doit compter sur les rares ressources disponibles. Il nous paraît donc opportun d'examiner l'incidence des acquisitions prévues à la lumière de la sombre réalité dépeinte dans les paragraphes précédents. Mais avant de procéder à cette analyse, il importe de définir en premier lieu les capacités de transport aérien et maritime de la communauté des opérations spéciales qui pourraient le plus contribuer à accroître la valeur et l'utilité de ces actifs dans l'atteinte des objectifs du Canada, ici comme à l'étranger.

Nos besoins

La capacité de transport tient à trois composantes : la disponibilité, l'affectation et la spécialisation. La disponibilité fait référence, en termes généraux, au fait qu'une certaine quantité de ressources particulières est disponible dans un système. Idéalement, la disponibilité des ressources est établie par les autorités compétentes d'une façon qui satisfait aux demandes du service dans des conditions normales. Le concept de disponibilité suppose également qu'en cas de surcharge du système, un processus d'affectation et de hiérarchisation des priorités se met en branle afin d'utiliser à bon escient les ressources et de répondre aux intérêts et aux objectifs prioritaires. C'est le processus de triage mentionné précédemment.

La deuxième composante de la capacité de transport, soit l'affectation, renvoie à l'idée qu'une organisation ne peut compter sur des ressources particulières que si celles-ci font officiellement partie intégrante de l'organisation ou si elles sont affectées selon la priorité absolue. À l'heure actuelle, le seul exemple qui s'applique aux opérations spéciales canadiennes est celui du 427e escadron d'opérations spéciales, qui relève maintenant du commandement opérationnel du Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada. Bien que l'analyse détaillée des relations de commandement et de contrôle dépasse le cadre du présent article, nous pouvons toutefois dire que, de manière générale, une relation de commandement opérationnel ou de contrôle opérationnel assure à l'utilisateur qu'il aura accès à certaines ressources et qu'il pourra compter sur elles pour l'exécution de certains aspects de sa mission.

La dernière composante, soit la spécialisation, renvoie au fait qu'une capacité de transport de base peut être améliorée afin d'accroître sa valeur et son utilité à l'aide d'un équipement spécialisé, d'un entraînement et de procédures opérationnelles, permettant à l'utilisateur d'atteindre un niveau de rendement qui, autrement, serait impossible à atteindre. Dans le contexte des opérations spéciales, cela se traduirait par l'acquisition d'un aéronef doté de fonctions spécialisées de vol à basse altitude et par le choix d'un équipage capable d'accomplir ce type de mission dans de mauvaises conditions météorologiques ou dans toute autre condition de vol réduite en raison de la nature même de la mission.

« La capacité de transport tient à trois composantes : la disponibilité, l'affectation et la spécialisation »

Comme nous l'avons vu, ces trois composantes représentent un enjeu clé pour les Forces canadiennes. Du point de vue maritime, la disponibilité est restreinte, tandis que l'affectation et la spécialisation sont carrément

inexistantes. En effet, la communauté des opérations spéciales n'a accès au transport aérien stratégique et opérationnel que dans certains cas de la plus haute priorité. De plus, l'affectation et la spécialisation de ces actifs ne sont possibles qu'en grevant la capacité générale, déjà limitée. En revanche, le transport tactique par hélicoptère possède les trois composantes de sorte que, sur le plan de la mobilité, c'est là que le portrait est le plus « rose ». Cela dit, la plateforme sur laquelle il repose est d'une utilité limitée à l'échelle *intérieure* et n'est pas utilisée à l'échelle *internationale*[10].

À quoi devrait ressembler une capacité de transport viable et robuste destinée aux opérations spéciales? Quelles mesures faudrait-il prendre pour concrétiser cette capacité? Afin de répondre à ces questions, nous devons d'abord examiner les circonstances entourant l'invasion de l'Irak en 2003, sans doute le plus grand déploiement et la plus grande concentration de forces d'opérations spéciales de l'histoire.

La capacité des forces d'opérations spéciales à répondre à leurs propres besoins en matière de transport représentait l'un des aspects les plus critiques du déploiement des troupes de chaque pays. Cette exigence allait du besoin *stratégique* de déployer et redéployer des hommes et de l'équipement sur le théâtre des opérations au transport *tactique* par voie terrestre (véhicules) ou aérienne (aviation) dans la zone opérationnelle[11].

Le transport stratégique coûte très cher tant à l'achat qu'à l'entretien et il souffre d'une pénurie chronique dans les pays qui ont besoin de donner à leurs forces militaires une portée mondiale et stratégique. De toute évidence, si une situation de crise appelle la constitution d'une coalition, chaque pays mobilise sa capacité de transport pour le déplacement de ses propres troupes. L'engagement des forces d'opérations spéciales sans le transport stratégique nécessaire pour en assurer le déploiement et le redéploiement n'a guère plus qu'une portée symbolique.

Le transport intégral sur le théâtre des opérations, qu'il soit tactique ou opérationnel, était également un préalable essentiel à une contribution efficace des forces spéciales[12]. Comme pour le transport stratégique, peu de pays ont été en mesure de fournir une capacité de transport opérationnel et tactique suffisante pour appuyer leurs troupes. Il faut savoir que, pour mener à bien leurs missions, les forces d'un pays doivent pouvoir compter sur la capacité de celui-ci à déployer des aéronefs à voilure fixe (comme les MC-130 *Hercules*) dotés de fonctions de vol et de défenses spécialisées ainsi que d'un système de ravitaillement en vol. Dans le cas contraire, on peut toujours faire appel aux ressources des alliés. Toutefois, cette solution n'est pas viable si l'on considère que les besoins du pays ne pourront être satisfaits que si le programme et les priorités des forces armées de cet allié le permettent.

Par ailleurs, les hélicoptères de transport moyen à voilure tournante sont dotés du même équipement spécialisé et d'un système de ravitaillement en vol, offrant ainsi une mobilité et une souplesse accrues aux missions des forces spéciales. Bref, le fait de posséder les ressources stratégiques, opérationnelles et tactiques requises pour assurer le déploiement des forces d'opérations spéciales concourt à placer ce pays au premier rang des contributeurs et sur la liste des partenaires militaires de choix. Sans une telle capacité de transport, une force d'opérations spéciales, quels que soient ses mérites, est d'une valeur limitée pour la plupart des coalitions et pourrait même être considérée comme un handicap[13].

Considérations générales mises à part, quelles sont les capacités particulières de certains de nos alliés traditionnels qui rendaient leur contribution si précieuse? Les Américains ont déployé une capacité qu'on pourrait qualifier d'« étalon or », ce qui n'a rien d'étonnant. Les États-Unis ont en effet fourni la plus grande capacité de soutien grâce à leurs avions d'attaque AC-130, leurs C-130 modifiés et équipés pour les missions tactiques et opérationnelles (allant des pénétrations à longue distance, avec ravitaillement en vol, aux opérations psychologiques) et leurs hélicoptères de transport léger et lourd H-47 *Chinook*, H-53 *Super Stallion* et H-60 *Black Hawk* équipés de fonctions de vol à basse altitude, de combat, de radar et de système infrarouge à vision frontale et de ravitaillement en vol.

Le Royaume-Uni, de son côté, a fourni ce que l'on peut considérer comme une capacité à moyenne distance grâce à ses C-130 équipés de systèmes de vol et de combat mis à niveau, pilotés par des équipages spécialement

photo PW2007-0009-31 du MDN

Une autre prise de vue du personnel des forces interarmées en déplacement.

Michael Davis/Australian Department of Defence 20070722adf8246638 209

Des commandos australiens à l'entraînement.

formés. Les Britanniques ont également mis à contribution des H-47 *Chinook* ainsi que des hélicoptères *Lynx* pourvus de fonctions semblables.

Dernier exemple, peut-être le plus intéressant pour notre propos, les Australiens ont déployé un nombre limité de véhicules et d'aéronefs de transport pour leurs forces spéciales, c'est-à-dire ce qui serait perçu comme une contribution ou une capacité de base. Les forces spéciales australiennes en étaient à la phase initiale du développement de leur capacité d'aérotransport lors de la guerre en Irak. Même s'ils possèdent un plan de développement à plus long terme prévoyant la formation d'équipages aux commandes d'aéronefs spécialement configurés pour appuyer les forces spéciales, les Australiens n'étaient pas en mesure de déployer cette capacité lors de la campagne irakienne.

Ils ont par contre fourni trois C-130 à configuration standard pour le soutien aérien des forces spéciales. Même si ces appareils n'étaient pas conçus spécifiquement pour les forces spéciales, ils ont été intégrés à la flotte d'aérotransport opérationnel, offrant ainsi l'accès à des aéronefs à voilure fixe quand et où cela était nécessaire. Ainsi, même si la capacité aérienne des forces spéciales australiennes en était à ses débuts, le déploiement de ressources de base est apparu comme un moyen efficace de faire avancer ce développement.

Tout comme la capacité *aérienne*, la capacité *avionique* des forces spéciales australiennes a été développée à cette époque. Trois H-47 *Chinook* à configuration de base ont été déployés dans le cadre de la campagne en Irak afin de faire avancer le processus de développement et d'assurer à l'Australie une position d'influence au sein de la coalition.

Examinons maintenant de plus près les aspects clés des trois capacités de transport d'un pays. Premièrement, chacun a apporté les capacités de transport dont il avait besoin. Aucun pays ne dépendait des autres membres de la coalition pour ce qui est du soutien en matière de transport. Chaque pays pouvait déployer, entretenir, déplacer sur le champ de bataille et redéployer ses propres ressources au moment et à l'endroit de son choix. Au cours d'opérations spéciales menées au sein d'une coalition internationale (le scénario le plus probable pour le Canada aujourd'hui et dans l'avenir), la capacité de se rendre sur le terrain, de remplir sa mission et de revenir au pays à l'aide de ses propres ressources distingue les contributeurs estimés de ceux qu'on pourrait considérer comme des « frimeurs[14] ».

Le deuxième aspect clé est illustré par l'Australie. L'injection immédiate d'une quantité importante d'argent et de ressources dans l'affectation et la spécialisation

Michael Davis/Australian Department of Defence 20070722adf8246638_041

D'autres Australiens pratiquant le tir en situation de combat.

d'aéronefs et d'équipages n'est pas une condition nécessaire au développement d'une force entièrement mobile qui gagne en valeur et en influence au sein d'une coalition. L'établissement d'une capacité de base dans ces trois domaines et d'un programme de développement destiné à améliorer graduellement ces capacités constitue la seule *véritable* exigence.

La capacité stratégique de l'Australie à déployer et à maintenir ses forces sur le théâtre des opérations, combinée à ses contributions opérationnelles et tactiques naissantes en matière de transport des forces d'opérations spéciales, a suffi à lui conférer une grande influence politique et d'importants avantages. Que l'on soit d'accord ou non avec la justification ou les politiques sous-tendant la guerre en Irak, il ne fait pas de doute que la contribution limitée de l'Australie (le Canada, en dépit de ses dénégations, a apporté presque autant de ressources, sinon des ressources du même type) lui a permis d'obtenir l'aide des États-Unis dans la poursuite de ses objectifs politiques au cours des mois et des années qui ont suivi.

« Les Américains ont déployé une capacité qu'on pourrait qualifier d'"étalon or" »

Il semblerait donc qu'au lieu d'aspirer à l'« étalon or » des États-Unis, eu égard à la mobilité des forces d'opérations spéciales, et, fort probablement, au lieu d'avoir à essuyer de constantes déceptions et frustrations, le Canada devrait suivre l'exemple de l'Australie, c'est-à-dire acquérir une capacité de transport de base pour ensuite poursuivre, dans les limites du possible, son développement en matière d'affectation et de spécialisation. Si cette option est la plus appropriée, la question qui se pose alors est la suivante : le programme d'acquisition militaire *Le Canada d'abord* contribue-t-il réellement à fournir aux opérations spéciales canadiennes une capacité de transport adéquate?

Nos acquisitions

Comme nous l'avons mentionné, le programme *Le Canada d'abord* vise, entre autres, l'acquisition de trois navires de soutien interarmées, de seize hélicoptères de transport moyen et lourd, de dix-sept aéronefs à voilure fixe pour le transport tactique et de quatre C-17 *Globemaster III* pour le transport stratégique. Du point de vue du transport stratégique en général, les *Globemaster* représentent un excellent choix. En effet, tout comme le C-130 *Hercules*, le C-17 peut voler à destination et en provenance de sites relativement rigoureux et il a la portée stratégique d'un A-310 *Polaris*. Il peut également transporter presque quatre fois plus de matériel qu'un C-130 et 30 p. cent plus qu'un A-310, et ce, pour le cinquième du coût d'un C-130 et les quatre cinquièmes de celui d'un A-310[11]. Cette acquisition permettra d'accroître considérablement les capacités de transport stratégique des Forces canadiennes et de mieux répondre ainsi aux demandes quotidiennes de transport ainsi qu'aux « pointes » soudaines lors du démarrage ou du dénouement d'une opération outre-mer, ou encore en cas de crise ou de désastre exigeant une intervention massive à brève échéance. Il importe de savoir que les avantages dont traite le présent article valent aussi bien au pays qu'à l'étranger, et ce, quelle que soit la capacité de transport.

À la différence d'autres pays, comme le Royaume-Uni, la France ou l'Allemagne, qui possèdent des capacités de transport stratégique mobilisables uniquement sur la scène internationale, celles que le Canada est en voie d'acquérir et de renforcer pourront être déployées tant au pays qu'à l'étranger. Qu'il s'agisse de transporter du personnel, de l'équipement ou de toute autre fourniture d'un océan à l'autre ou de n'importe où au Canada à n'importe où dans l'Arctique, le volume et la vitesse que propose le C-17 représentent une nette amélioration en matière de réponse aux demandes de transport.

Le fait que les principaux alliés du Canada utilisent le même aéronef comme principale ressource de transport stratégique constitue un autre avantage en faveur de l'acquisition des C-17. Pour les Canadiens, cela signifie qu'il existe une interopérabilité quant à l'exploitation et à l'entretien de cette ressource, ce qui permettra de réduire les coûts d'exploitation, d'accroître la disponibilité tout en réduisant les pertes de temps causées par une incapacité d'offrir le service à l'étranger. De plus, le C-17

Un *Globemaster III* canadien se prépare à décoller.

a sa place dans toute capacité de transport stratégique d'une coalition en tant qu'actif reconnu et interopérable. Il ajouterait donc beaucoup à notre valeur et à notre influence.

Les avantages de l'achat de C-17 pour les opérations spéciales sont d'ordre général. En particulier, il permettra de rehausser la capacité globale du système, dans la mesure où le soutien aux opérations spéciales sera accru à un coût moindre et mis à la disposition de tout le système de transport des Forces canadiennes. Les caractéristiques du C-17 permettront de déployer plus rapidement une capacité d'opérations spéciales accrue dans un plus grand nombre d'endroits, tant au pays qu'à l'étranger.

Les dix-sept nouveaux aéronefs de transport tactique C-130J *Hercules* apporteront des avantages semblables à ceux du C-17, à quelques exceptions près qu'il vaut la peine de mentionner. En plus d'accroître en général la capacité d'aérotransport tactique des Forces canadiennes et, en conséquence, d'offrir un éventuel soutien fiable pour les missions d'opérations spéciales sans pour autant porter atteinte à la capacité des Forces canadiennes en tant qu'entité, les *Hercules* améliorés présentent les mêmes avantages d'interopérabilité et d'économie d'exploitation que les C-17. De plus, la mobilité accrue qu'offrent le C-17 et le C-130 tant sur les plans tactique que stratégique au sein des Forces canadiennes en général (disponibilité) laisse entrevoir la possibilité d'affecter plusieurs de ces appareils au soutien permanent des opérations spéciales en général. Bien que le présent article ne traite pas vraiment des fonctions de commandement, de contrôle et de soutien de ces aéronefs si ceux-ci devaient être affectés au Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada, une telle affectation faciliterait grandement le développement d'un niveau supérieur d'expertise dans de telles compétences. Une fois développées et entretenues au sein du Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada, ces compétences pourraient être mises au service des opérations spéciales ainsi que de la capacité de sécurité nationale, selon les priorités du moment.

Comme nous l'avons mentionné, l'affectation de certains de ces aéronefs aux opérations spéciales faciliterait le développement de la troisième composante, à savoir la spécialisation. Un aéronef affecté à la communauté des opérations spéciales pourrait être modifié pour le ravitaillement en vol et équipé de fonctions de défense évoluées ainsi que de fonctions de vol à basse altitude pour pouvoir affronter les plus mauvaises conditions météorologiques, contribuant ainsi à hausser la valeur de la contribution du Canada à toute coalition. Comme pour les autres avantages, ces aéronefs spécialement modifiés *peuvent* et *devraient* être utilisés pour assurer la souveraineté du Canada sur son propre territoire, peu importent la distance et les conditions météorologiques.

En ce qui concerne les CH-47F *Chinook*, la sélection de cette plateforme permettra, comme c'est le cas des C-17 et C-130J, d'améliorer l'interopérabilité avec nos alliés, de réduire les coûts d'exploitation et d'optimiser l'utilisation de la flotte. De même, comme on l'a vu

Deux nouveaux hélicoptères CH-47F *Chinook*

et une grande quantité d'équipement à bord, jumelée à l'utilisation du C-130 et du H-47 pour les opérations dans les zones d'intérêt, déploiement suivi de près par l'arrivée d'un navire de soutien interarmées pour appuyer à plus long terme les opérations courantes, constituerait la meilleure preuve de notre détermination en toutes circonstances, à défaut de maintenir en permanence une forte présence militaire dans les régions nordiques du Canada.

Dans le cadre particulier des opérations spéciales, l'utilisation de ces navires permettrait de mener discrètement des opérations soutenues sans devoir engager des négociations politiques et sans avoir à faire face aux coûts et aux exigences en matière de sécurité que requièrent généralement les opérations terrestres. Les navires de soutien interarmées pourraient facilement faire partie de la participation navale du Canada à une coalition, en plus de fournir un soutien logistique aux opérations spéciales d'envergure.

avec le *Hercules*, toute affectation ou spécialisation du *Chinook* permettra d'acquérir, outre la disponibilité, une capacité plus complexe et plus évoluée qui pourrait servir à répondre aux besoins en matière de sécurité, tant au pays qu'à l'étranger.

Finalement, l'acquisition des navires de soutien interarmées constituerait un ajout majeur aux capacités des opérations spéciales. Même si de prime abord l'utilité de ces navires dans un contexte d'opérations spéciales n'est pas évidente, un examen plus détaillé de leurs capacités permet d'en faire ressortir les avantages. La meilleure façon d'illustrer ce propos consiste à faire des comparaisons avec certains alliés du Canada, en l'occurrence l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Ces deux pays travaillent à acquérir une capacité maritime qui leur permettra de mener des opérations à l'extérieur de leurs frontières, mais dans les zones d'intérêt situées dans des endroits difficiles d'accès par voie terrestre ou par voie aérienne. Ils prévoient se munir de navires capables de soutenir les opérations de forces de taille modeste et équipés de fonctions de commandement et de contrôle, d'approvisionnement et d'entretien, de transport d'hélicoptères et de soins médicaux.

Le Canada a besoin d'une telle capacité pour appuyer les opérations au pays et à l'étranger. La capacité de déployer rapidement un de ces navires pour soutenir les opérations de protection du territoire dans les régions côtières canadiennes (arctiques, pacifiques ou atlantiques) démontrerait clairement la détermination du pays à préserver la souveraineté du territoire qu'il revendique. La longue liste des capacités particulières de ces navires, y compris la capacité de naviguer dans les glaces arctiques de première année, permettra d'assurer durablement une présence partout dans les trois océans qui bordent notre pays. Qui plus est, la capacité qu'a le C-17 de mettre rapidement en place un important contingent

Conclusion : Vers une capacité de transport des forces spéciales

La notion de puissance projetée est le fil conducteur de tous les points abordés dans le présent article, ce qui nous amène à nous poser la question suivante : En quoi les acquisitions annoncées dans le cadre du programme *Le Canada d'abord* contribuent-elles à accroître la capacité de projection de puissance du gouvernement fédéral et comment cette capacité peut-elle être utilisée comme un multiplicateur de force, de manière à accroître la valeur et les contributions de la communauté d'opérations spéciales dans la défense des intérêts canadiens au pays et à l'étranger?

D'entrée, nous soulignions la capacité réduite ou atrophiée des Forces canadiennes, du ministère de la Défense et du gouvernement du Canada à projeter leur influence sur l'ensemble du pays et ailleurs dans le monde et, en conséquence, notre capacité limitée à infléchir en notre faveur le cours des événements, ici comme à l'étranger. Le fait est que le Canada a dû faire la queue pour se doter d'une capacité dans un contexte dicté par le marché ou des considérations politiques, de quémander à ses alliés afin d'obtenir cette capacité à leurs conditions et conformément à leurs politiques ou carrément de s'en passer et d'accepter les limites imposées à ses objectifs.

Nous avons ensuite examiné les composantes clés d'une capacité de transport stratégique, opérationnel et tactique. Nous nous sommes plus particulièrement attachés à comprendre ce qui constitue une solide capacité suffisante pour permettre au Canada d'atteindre ses objectifs propres sur la scène intérieure et internationale et, ce faisant, d'assurer la protection de son territoire et d'acquérir assez d'influence pour réaliser tous ses objectifs.

« le volume et la vitesse que propose le C-17 représentent une nette amélioration en matière de réponse aux demandes de transport »

Finalement, nous avons examiné comment le programme d'approvisionnement *Le Canada d'abord*, qui propose l'acquisition d'aéronefs, d'hélicoptères et de navires, peut réellement contribuer à améliorer les capacités du Canada dans tous ces domaines, en particulier dans celui des opérations spéciales. Notre analyse fait clairement ressortir que ces acquisitions sont essentielles à l'atteinte de nos objectifs nationaux et internationaux et que, en leur absence, nos politiques paraissent creuses et peu crédibles. Il apparait également que ces capacités contribueront à accroître la valeur et la rentabilité du déploiement des capacités d'opérations spéciales ici comme ailleurs, simplement en répondant au critère de disponibilité. Si on y ajoutait les deux autres composantes, soit l'affectation et la spécialisation, ces acquisitions apporteraient des avantages additionnels tant pour les opérations spéciales que pour la poursuite des objectifs intérieurs et internationaux du Canada.

Nous pouvons donc conclure que les acquisitions prévues par le programme *Le Canada d'abord* représentent un net avantage pour le gouvernement canadien, puisqu'elles lui procurent les outils dont il a besoin pour être capable de projeter sa puissance dans la poursuite des intérêts des Canadiens, au pays comme à l'étranger. L'ajout de ces plateformes aériennes et maritimes confère une plus grande valeur aux Forces canadiennes en général et au Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada en particulier, car il constitue un moyen de projeter la puissance du pays dans un contexte de coalition *internationale* ou de protection du territoire *canadien*.

RMC

photo MF95S0856 du MDN

Des membres de la force interarmées effectuant une patrouille en Afghanistan.

NOTES

1. Ministère de la Défense nationale. « *Le Canada d'abord » pour l'approvisionnement de la Défense, un engagement envers les Canadiens*, communiqué NR-06.035, Ottawa, le 29 juin 2006.
2. Ministère de la Défense nationale. *La stratégie de défense* Le Canada d'abord: *Excellence au pays et leadership à l'étranger*, discours prononcé par le ministre de la Défense nationale à Halifax (Nouvelle-Écosse), le 12 mai 2008.
3. Le terme *forces spéciales* désigne ici les forces spécialement constituées, entraînées et mandatées pour un éventail de missions ne faisant pas partie des opérations militaires classiques. Le terme *forces d'opérations spéciales* s'applique aux forces constituées, entraînées et équipées pour mener diverses tâches, certaines ne faisant pas partie du spectre habituel des opérations militaires. Les forces spéciales sont généralement considérées comme un actif de niveau 1 capable d'exécuter les tâches spéciales les plus difficiles. Les forces d'opérations spéciales sont considérées comme un actif de niveau 2 ou 3. Elles possèdent plus de capacités que les unités militaires, assurent un soutien aux forces spéciales et œuvrent indépendamment pour certaines tâches spécialisées. Pour plus de renseignements sur les différences entre les forces spéciales et les forces d'opérations spéciales ainsi que sur leur classement, consulter Bernard J. Brister, « Forces d'opérations spéciales du Canada : un plan pour l'avenir », dans colonel Bernd Horn et major Tony Balasevicius (dir.), *Lumières sur les forces de l'ombre : une perspective canadienne sur les forces d'opérations spéciales*, Kingston : Presse de l'Académie canadienne de la Défense, 2007, p. 285-300. Les définitions sont adaptées de Thomas K. Adams, *US Special Operations Forces in Action: The Challenge of Unconventional Warfare*, Londres : Frank Cass Publishers, 1998, p. xxiv, p. xxv et p. 5-7.
4. *Exigences relatives au transport des forces d'opérations spéciales*, 3350-1(COS J3), publié sous AIA A0189088, le 22 avril 2003.
5. Le Canada a dû avoir recours à des transporteurs alliés ou commerciaux, au moment choisi par les autres gouvernements, à la discrétion de ces derniers ou selon la disponibilité du marché, pas moins de 222 fois entre janvier 1999 et janvier 2002. (Note d'information à l'intention du ministre de la Défense nationale, publié sous AIA A0189089, le 11 avril 2003.)
6. *Ibid.*
7. Les deux entreprises appartiennent directement aux gouvernements ou sont largement contrôlées par ceux-ci. (Canada, *Énoncé de politique internationale du Canada – Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, Ottawa : ministère des Affaires internationales et du Commerce international, 2005, p. 20.) Voir aussi Canada, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, Ottawa : Bureau du Conseil privé, 2004, p. 21 et p. 47. Les deux principaux prestataires de services de transport aérien commercial se trouvent en Russie et en Ukraine. (Note d'information à l'intention du ministre de la Défense nationale, publié sous AIA A0189089, le 11 avril 2003.)
8. Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada, *Transfert du commandement opérationnel du 427e Escadron d'opérations spéciales*, dossier nº 3030-1, publié sous AIA A0189081, le 10 avril 2006.
9. Rapport du groupe de travail, dossier nº 3030-2-4 (Avn tac A3), publié sous AIA A0189085, le 27 mai 2004.
10. *Ibid.*
11. Entrevue avec un officier supérieur des forces spéciales britanniques, le 25 avril 2003.
12. Entrevue avec un officier supérieur de l'Australian Special Air Service Regiment, le 27 avril 2003.
13. Ces capacités et l'extrême compétence des effectifs accroîtront la portée stratégique du pays et donc son influence, ce qui aura des retombées politiques et diplomatiques considérables mais discrètes. La capacité de projeter rapidement sa puissance à l'appui des pays alliés, grands et petits, voisins ou distants, suscite beaucoup de reconnaissance et de coopération. (Entrevue avec un officier supérieur de l'Australian Special Air Service Regiment, le 27 mars 2003.)
14. Les partenaires d'une coalition mettent souvent à contribution des ressources aux capacités minimales, à seule fin de marquer des points sur l'échiquier politique. Dans d'autres cas, ils utilisent le déploiement pour obtenir de l'équipement et acquérir une expérience ou une capacité précieuse de leurs alliés moins compétents. Même si pour une coalition il peut être opportun d'accepter toutes les contributions, le déploiement d'éléments nationaux à faible capacité peut se révéler un fardeau en plus d'avoir une influence limitée, sinon nulle.
15. Note d'information à l'intention du ministre de la Défense nationale, publié sous AIA A0189089, le 11 avril 2003.

photo AR2008 Z132-02 du MDN prise par Simon Duchesne

Bibliothèque et Archives Canada 1983-38-2

Des Canadiens à la bataille de Paardeberg, février 1900, par Arthur H. Hider.

LA POLICE À CHEVAL DU NORD-OUEST EN AFRIQUE DU SUD (1899-1902) : UN LEADERSHIP EFFICACE EN CONTRE-INSURRECTION

par Kenneth Grad

> « *Le général qui s'entend dans l'art de la guerre est le ministre du destin du peuple et de lui dépendent la paix et le péril pour le pays*[1]. »
>
> – Sun Tzu, *L'art de la guerre*

Introduction

Le rapport du chef d'état-major de la Défense intitulé *À l'heure de la transformation*, publié en 2003, rappelle la nécessité, pour les Forces canadiennes, de s'adapter à la nature changeante de la guerre moderne. On y lit ce qui suit :

> « Nous passons d'une époque où les objectifs militaires étaient atteints au moyen de forces massives et lourdes à une ère où nous appliquons la force létale le plus précisément possible en recourant à des forces flexibles, mobiles et très intelligentes. À l'aube de l'ère de l'information, il est déjà clair que le scalpel est plus efficace que la matraque, que la qualité prime sur la quantité, que la rapidité est plus souhaitable que la lenteur et que la létalité est plus utile que le tonnage[2]. »

Dans les plus récentes publications militaires, on constate une nette tendance à mettre l'accent sur le leadership adapté au champ de bataille « moderne ». Ce champ de bataille se caractérise notamment par l'absence d'un front défini, par le polymorphisme de l'ennemi et par l'absence d'un moment décisif de la victoire. Un leadership solide est donc nécessaire pour maintenir la cohésion et le moral des unités soumises à des circonstances éprouvantes. En l'absence d'un tel leadership, la confiance et la cohésion sont facilement minées, ce qui diminue l'efficacité au combat.

Kenneth Grad *poursuit sa maîtrise en histoire à l'Université Queen's à Kingston, en Ontario. En 2006, il a obtenu avec grande distinction son baccalauréat en histoire et économique de l'Université de Toronto.*

Par contre, ces éléments ne sont pas nouveaux dans le cas de la guerre contre-insurrectionnelle. En effet, cette stratégie du flou a été employée à maintes reprises, et ce, depuis des millénaires. La guérilla est une tactique qui permet à une armée de petite taille de tirer profit de sa mobilité accrue pour combattre efficacement l'ennemi. Il convient de noter que *guerre traditionnelle* et *guérilla* ne s'excluent pas mutuellement. Même les guerres les plus « classiques » peuvent comprendre des combats atypiques. Par conséquent, les qualités attendues des nouveaux leaders, telles qu'elles sont définies par le Chef d'état-major de la Défense, sont fort similaires à celles du leader traditionnel, même dans un contexte où la guérilla « est plus répandue que jamais[3] ».

Le présent document constitue une étude de cas sur la participation de la Police à cheval du Nord-Ouest à la guerre en Afrique du Sud (guerre des Boers) de 1899 à 1902. Il y sera montré que l'efficacité du leadership a été le principal déterminant des succès obtenus par la Police à cheval du Nord-Ouest dans le théâtre sud-africain. La pertinence de cette étude repose essentiellement sur le caractère éminemment « moderne » de la guerre à laquelle la Police à cheval du Nord-Ouest a été mêlée, et ce, même si elle a eu lieu il y a plus de 100 ans. L'exercice d'un leadership compétent a constitué un facteur décisif pour l'accomplissement de la mission confiée à la Police à cheval du Nord-Ouest, à savoir la lutte contre l'insurrection. Il y a donc beaucoup à apprendre de ce précédent historique, en particulier à la lumière de l'affirmation suivante de Allan English, Ph. D., selon laquelle « il y a des lacunes potentiellement sérieuses dans le leadership des FC [Forces canadiennes][4] ». La contribution de la Police à cheval s'est principalement incarnée dans deux unités, soit le bataillon canadien des fusiliers à cheval et le Lord Strathcona's Horse. Le rôle de ces deux unités consistait à contrer les opérations menées par les guérilleros sud-africains afin d'épuiser l'armée britannique, plus vaste et plus lente, au début de la guerre. Tant le bataillon canadien des fusiliers à cheval que le Lord Strathcona's Horse, dirigés principalement par des officiers de la Police à cheval du Nord-Ouest, ont connu des réussites éclatantes et reçu de nombreuses félicitations pour leurs efforts. L'importance du leadership exercé par les officiers de la Police à cheval du Nord-Ouest à la tête de ces unités ne doit pas être sous-estimée. En faisant preuve des qualités nécessaires à un leadership efficace en matière de contre-insurrection, ces officiers ont mené leurs unités à la victoire.

Le rôle du leadership

Le leadership est essentiel à la réussite de toute organisation, et le corps militaire ne fait pas exception. Intrinsèquement lié à l'efficacité au combat, le maintien du moral et de la cohésion de l'unité est tributaire de la confiance qui est accordée aux dirigeants. Par cohésion on désigne à la fois une composante horizontale et une composante verticale; la première renvoie à la relation entre les membres de l'unité, tandis que la seconde est la relation qui existe entre l'unité et son chef. Ces deux volets de la cohésion sont bien sûr importants. Toutefois, ce qui distingue véritablement les unités cohésives et efficaces de celles qui sont médiocres est le caractère adéquat du leadership[5]. « [A]u combat, c'est le chef, plus que quiconque, qui peut faire la différence entre la mort certaine et l'assaut de la victoire[6]. » Par conséquent, si sa compétence est mise en doute, les membres de l'unité hésiteront à risquer leur vie sous son autorité, menaçant ainsi la cohésion verticale. La cohésion étant un déterminant essentiel au maintien du moral, l'*absence* de cohésion verticale mine la confiance au sein de l'équipe en réduisant les chances de réussite au combat.

Il est particulièrement important de veiller à préserver le moral durant les opérations de lutte contre l'insurrection, la confiance d'une unité étant, dans un tel contexte, extrêmement

Bibliothèque et Archives Canada C-003477

Un bivouac à Bloemfontein Common.

fragile. L'armée américaine l'a constaté au Vietnam : la nature non territoriale des opérations de contre-insurrection peut priver les soldats de tout objectif tangible à court terme propre à préserver le moral[7]. En outre, la guerre à petite échelle se caractérise par l'incertitude. Par conséquent, il est quasi impossible de prévoir quand et où l'ennemi frappera. L'incertitude est invariablement plus stressante que la certitude, même si cette dernière conduit vers une issue défavorable[8]. Dans des conditions pénibles, le moral se détériore rapidement en l'absence d'un leadership adéquat. En effet, « un leadership déficient, surtout au niveau des officiers, mène presque à coup sûr à la perte de cohésion au sein des unités militaires soumises à un stress, même relativement faible, au combat[9] ». Un leadership fort est en outre vital pour la productivité de l'unité parce qu'il limite le nombre de victimes attribuables au stress opérationnel, lesquelles sont tout particulièrement importantes dans un milieu caractérisé par un mauvais leadership et un manque de cohésion[10]. Ainsi, le psychologue Rick Campise et ses collaborateurs estiment qu'un bon leadership est garant d'une protection considérable contre le stress au combat[11]. En bref, l'axiome selon lequel la qualité du chef fait celle de l'unité contient une large part de vérité. L'absence d'un leadership compétent garantit pour ainsi dire une piètre performance militaire.

> **« ce qui distingue véritablement les unités cohésives et efficaces de celles qui sont médiocres est le caractère adéquat du leadership »**

Le cadre d'analyse

La démarche analytique adoptée aux fins de la présente étude est empruntée au manuel de l'Institut de leadership des Forces canadiennes intitulé *Le leadership dans les Forces canadiennes : Fondements conceptuels*, publié en 2005. Ce modèle part de l'hypothèse que le pouvoir social des dirigeants repose sur deux assises : le pouvoir professionnel et le pouvoir personnel. Le pouvoir professionnel « découle des attributs du poste ou du rang occupé au sein d'une structure d'autorité ou de pouvoir [tandis que] le pouvoir personnel [...] découle de qualités que la société valorise ou juge utiles[12] ». Ainsi, si le pouvoir professionnel est conféré par autrui, le pouvoir personnel, quant à lui, « s'acquiert uniquement par l'effort personnel, d'où sa très grande mobilité[13] ». Le pouvoir personnel comporte trois sous-catégories : le pouvoir émanant des connaissances, le pouvoir charismatique et le pouvoir émanant des relations. Le pouvoir émanant des connaissances et le pouvoir charismatique nous intéressent particulièrement si l'on veut se pencher sur le caractère stressant de la lutte contre l'insurrection[14]. Le premier se définit comme suit : « la capacité de fournir aux gens les connaissances et les conseils dont ils ont besoin [en se basant] sur un savoir, des compétences ou une expérience uniques ». Quant au pouvoir charismatique, il se définit par :

> « la capacité de susciter des sentiments d'acceptation personnelle, d'approbation, d'efficacité ou de valorisation. Le pouvoir charismatique d'un leader repose habituellement sur l'estime que lui accordent ses subordonnés et parfois sur leur désir de s'identifier à lui ou de l'émuler. Parmi les qualités pouvant conférer davantage de pouvoir charismatique, citons la bienveillance et l'amabilité, la prévenance, la loyauté, le courage, l'authenticité, l'intégrité et divers autres gages de désintéressement et de bienfaisance[15]. »

Comme nous le verrons, les officiers de la Police à cheval du Nord-Ouest en Afrique du Sud possédaient un grand pouvoir émanant des connaissances et un pouvoir véritablement charismatique, ce qui a largement contribué à leur réussite.

Il est entendu que les officiers exercent à la fois un pouvoir professionnel et un pouvoir personnel, mais cette étude soutient que, pour se positionner comme chef, l'importance du pouvoir personnel dépasse largement celle du pouvoir professionnel. En termes simples, on pourrait dire que les soldats obéiront aux ordres s'ils nourrissent de la confiance et du respect à l'égard de leur chef; ils ne suivront pas nécessairement un officier pour la seule raison qu'il est leur supérieur. En fait, « les dirigeants égoïstes et ceux qui règnent par la menace de punitions peuvent alimenter des rancunes susceptibles d'unir les soldats contre leurs chefs[16] ». L'exercice d'une discipline injustifiée détruit le lien de confiance entre le soldat et son chef, ce qui mine l'efficacité au combat[17]. Plus le contact est étroit entre l'unité et son chef, plus le pouvoir personnel devient décisif, puisque les soldats sont alors continuellement témoins des agissements de l'officier. Le pouvoir personnel devient ainsi démesurément important au sein des petites unités de combat comme celles engagées dans la lutte contre l'insurrection. Dans leur étude sur la défaite de l'armée américaine au Vietnam, les historiens militaires Richard A. Gabriel et Paul L. Savage ont conclu que le pouvoir personnel n'avait pas suffi à motiver les soldats à lutter contre l'insurrection. Les hommes doivent avoir l'impression que « l'officier militaire se soumet à des risques et à un péril de mort au moins équivalents, et si possible supérieurs, à ceux qui les menacent eux-mêmes[18] ». Ce principe est souvent appliqué par les Forces israéliennes de défense, et il est généralement admis qu'il s'agit là d'une des raisons de leur succès[19]. L'ancien chef d'état-major israélien expliquait la valeur d'un tel leadership dans les termes suivants :

> « La capacité à tirer le maximum de résultats d'une intervention, à perfectionner les méthodes et les moyens de lutte et à maintenir les pertes à un niveau aussi bas que possible est incommensurable. À mon avis, le fait que les commandants supérieurs s'exposent au danger avec leurs hommes est avant tout l'expression d'une morale et d'une qualité humaine certaines [...]. Nos officiers considèrent qu'il est de leur responsabilité de se trouver aux côtés de leurs hommes sur le terrain, là où ils sont susceptibles d'avoir la plus grande influence personnelle sur l'issue de la mission[20]. »

Bibliothèque et Archives Canada C-017611

de chevaucher, de tirer et de trouver abri dans les contrées sauvages[23]. »

Les autorités canadiennes et britanniques se rendent rapidement compte que la Police à cheval du Nord-Ouest compte des effectifs possédant les aptitudes requises pour mener une guerre d'embuscade contre les Boers.

En 1899, la Police à cheval du Nord-Ouest n'est une force policière que de nom. Si le rôle de police est sa mission officielle, en réalité, la Police à cheval du Nord-Ouest est une organisation paramilitaire, et ses officiers sont bien rompus aux tactiques militaires. L'expérience particulière des officiers de la Police à cheval du Nord-Ouest en matière de combat en fait une arme redoutable dans le contexte sud-africain. En effet, la Police à cheval du Nord-Ouest livre régulièrement des combats en petites unités dans le cadre de ses fonctions paramilitaires et possède donc l'expérience tactique requise pour lutter contre l'insurrection pendant la guerre des Boers. L'affaire « Almighty Voice » illustre bien cette expérience. Almighty Voice, de la nation crie, abat un sergent de la Police à cheval du Nord-Ouest près de la rivière Saskatchewan Sud en 1895. Un contingent restreint de policiers a aussitôt été envoyé en renfort afin de le capturer. Pour accomplir leur mission, les hommes de la Police à cheval du Nord-Ouest sont forcés d'engager une guérilla contre la bande crie One Arrow. Au terme de longues poursuites et après plusieurs escarmouches ayant coûté la vie à quatre hommes de la Police à cheval du Nord-Ouest, celle-ci finit, en 1897, par avoir raison d'Almighty Voice et de ses acolytes, à l'aide de canons[24]. En plus des conflits à petite échelle comme l'affaire Almighty Voice, plusieurs officiers de la Police à cheval du Nord-Ouest ont connu les affrontements de la Rébellion du Nord-Ouest, les armant ainsi d'une expérience précieuse en matière de lutte contre l'insurrection.

Ben Shalit réitère cette position en affirmant que la place du chef est à la tête de ses hommes non seulement parce que c'est là l'approche optimale dans le cadre d'une guerre « moderne », mais parce que c'est ce que pensent la plupart des soldats[21].

Lors de la guerre des Boers, les officiers de la Police à cheval du Nord-Ouest ont démontré des qualités de chef reposant largement sur le pouvoir personnel. Prenant appui sur leur pouvoir personnel, ils ont été capables de maintenir le moral et la cohésion des unités sous leur commandement, favorisant de façon générale l'efficacité au combat.

L'entrée en scène de la Police à cheval du Nord-Ouest

Les premiers mois de la guerre des Boers, à la fin de 1899, laissent présager la participation prochaine de la Police à cheval du Nord-Ouest. La série de revers essuyée par l'Empire atteint son point culminant au cours de la « Semaine noire », du 9 au 15 décembre 1899. Devant les pertes monumentales subies pendant ces quelques jours, le British War Office doit se rendre à l'évidence[22], et les conclusions s'imposent d'elles-mêmes :

« Les combats en Afrique du Sud avaient montré la supériorité des tactiques adoptées par les commandos boers, qui privilégient les raids, ainsi que la résistance de leurs poneys dans le veld. Si les Britanniques voulaient gagner la guerre, il leur fallait des hommes rudes, habitués à la vie à l'extérieur, capables

Musée canadien de la guerre PA 113042

Vu les aptitudes particulières de la Police à cheval du Nord-Ouest, les administrations britannique et canadienne n'hésitent pas à recourir aux ressources humaines et à l'expérience de celle-ci pour garnir les effectifs du bataillon canadien des fusiliers à cheval et du Lord Strathcona's Horse. L'analyse de ces unités permettra de faire ressortir le rôle majeur joué par le leadership de la Police à cheval du Nord-Ouest au cours de la guérilla menée dans le veld sud-africain.

Le bataillon canadien des fusiliers à cheval

Le gouvernement confie le commandement du bataillon canadien des fusiliers à cheval à la Police à cheval du Nord-Ouest, qui s'occupe de tous les aspects de l'organisation et du recrutement d'un bataillon de 352 hommes[25]. Sa principale contribution consiste à composer la nouvelle unité. Sur les 19 officiers du bataillon, 13 sont issus de la Police à cheval du Nord-Ouest et occupent tous les postes décisifs[26]. Le commandant nommé à l'origine est Laurence Herchmer, alors commissaire de la Police. Cependant, Herchmer connaît des ennuis de santé peu après son entrée en poste, et c'est T. D. B. Evans, un vétéran de la Rébellion du Nord-Ouest, qui le remplace[27]. Si la raison officielle invoquée pour ce remplacement est la maladie, Carman Miller souligne que « Herchmer n'avait jamais été beaucoup aimé [...]. Il lui arrivait même de faire preuve de penchants tyranniques. » Rétabli, Herchmer demande à reprendre ses fonctions en mai, mais un groupe d'officiers fait valoir au War Office que le personnage, même s'il est apte à occuper son poste, est toutefois « trop sévère et trop dur pour assurer le commandement[28] ». Par conséquent, les Britanniques le renvoient chez lui le 19 mai 1900. En exerçant son pouvoir professionnel au détriment de son pouvoir personnel, Herchmer s'est aliéné ses hommes et a provoqué sa destitution. « Selon certains, Herchmer jouissait d'une si piètre estime auprès de ses hommes qu'il risquait d'être abattu par l'un d'entre eux[29]. » Joseph Howe et G. E. Sanders[30], qui assurent le commandement des escadrons C et D du bataillon canadien des fusiliers à cheval, sont tous deux chefs au sein de la Police à cheval du Nord-Ouest, et plusieurs autres officiers de premier plan sont des membres, retraités ou non, de cette force policière[31]. En somme, même sans en porter le nom, le bataillon canadien des fusiliers à cheval est simplement une extension de la Police à cheval du Nord-Ouest. Une portion substantielle des effectifs du bataillon canadien, y compris l'ensemble de ses officiers, est formée de membres, anciens ou actifs, de la Police à cheval du Nord-Ouest.

> « Lors de la guerre des Boers, les officiers de la Police à cheval du Nord-Ouest ont démontré des qualités de chef reposant largement sur le pouvoir personnel »

Le bataillon arrive à Le Cap avec le deuxième contingent le 26 février 1900, à un tournant décisif de la guerre[32]. L'unité ne tarde pas à renverser la vapeur dans le veld sud-africain. Le leadership s'avère déterminant, les officiers de la Police à cheval du Nord-Ouest faisant constamment appel à leur pouvoir personnel pour mener efficacement leurs hommes au combat. Cette efficacité du leadership est évidente au cours des trois grandes campagnes entreprises en Afrique du Sud par le bataillon canadien des fusiliers à cheval : la marche de Lord Frederick Roberts de Bloemfontein à Pretoria, la patrouille dans le Transvaal, après la chute de Pretoria, et les événements entourant la bataille de Liliefontein. Les officiers de la Police à cheval du Nord-Ouest font preuve d'un leadership exceptionnel pendant ces trois campagnes, aiguillonnant le courage et le sens du sacrifice de leurs hommes.

Bibliothèque et Archives Canada PO3875 002 1

Le général Edward Hutton.

La première vaste campagne à laquelle participe le bataillon canadien des fusiliers à cheval est l'assaut sur Pretoria, capitale du Transvaal, sous contrôle boer. Sous le commandement du général britannique Edward Hutton, le bataillon forme l'avant-garde de la principale colonne de Roberts[33]. Le général Hutton, comme Herchmer, a des comportements convenant mal à un chef des opérations contre-insurrectionnelles, ce qui fait contraste avec la direction efficace assurée par la Police à cheval du Nord-Ouest. Plus précisément, Hutton, qui exerce son pouvoir professionnel aux dépens de son pouvoir personnel, s'est aliéné ses subalternes. Les officiers et les hommes du bataillon « ne peuvent tout simplement pas souffrir l'attitude péremptoire, l'emportement et le manque d'égard du général, et le considèrent comme dépourvu de jugement et de tact[34] ». Le War Office de Londres finit par transférer Hutton à l'automne 1900. Dans l'intervalle, comme les officiers du bataillon canadien des fusiliers à cheval partageaient l'aversion des hommes pour Hutton et sa façon coercitive d'exercer son autorité, la cohésion verticale à l'échelon de la petite unité est probablement demeurée intacte. Le 4 mai 1900, un événement révélateur se produit alors : sous le commandement du capitaine A. C. Macdonell (devenu ensuite lieutenant-général Sir Archibald Cameron « Batty Mac »

Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians) Society

Archibald 'Batty Mac' Macdonell

Macdonell, KCB, CMG, DSO), un groupe de 80 hommes lancent, avant l'aube, un raid en territoire boer. L'opération sera couronnée de succès. Après une chevauchée de 15 heures, ils réussissent à couper la voie ferrée et le fil télégraphique le long de la ligne de retraite des Boers, avant de rentrer au campement le matin suivant. Ce raid est décisif. En effet, le bataillon canadien des fusiliers à cheval a accompli exactement ce que l'on attendait de lui : il a fait une démonstration magistrale d'une opération preste et efficace de lutte contre l'insurrection. Le raid lui vaudra une citation à l'ordre du jour, et Macdonell sera plus tard décoré de l'Ordre du service distingué en reconnaissance de ses efforts.

À la crête Klipriversberg, les Boers offrent une résistance à la prise de Johannesburg, et Lord Roberts confie une fois de plus un rôle déterminant aux Canadiens. Sous un feu nourri, un détachement dirigé par le bataillon canadien des fusiliers à cheval fait une sortie et dégage un affleurement rocheux (*kopjes*) avant l'arrivée du gros de la force impériale. Le caporal R. C. H. Stevens et le soldat J. W. Gray, tous deux de la Police à cheval du Nord-Ouest, sont blessés pendant l'engagement. Le bataillon tient la position toute la nuit; et le matin suivant, essuyant les tirs constants des troupes boers, qui se trouvent à une distance de 1 500 verges (1 370 mètres).

« Le leadership s'avère déterminant, les officiers de la Police à cheval du Nord-Ouest faisant constamment appel à leur pouvoir personnel pour mener efficacement leurs hommes au combat »

Bien que le bataillon canadien des fusiliers à cheval ne participe pas à la prise de Pretoria, le 5 juin 1900, sa contribution ne passe pas inaperçue. En effet, comme l'explique Miller : « [l]orsque les cavaliers canadiens arrivent à Pretoria, ils sont devenus des combattants endurcis et, malgré leurs espoirs les plus chers, leur démobilisation avant la fin de leur service n'est pas envisageable, car leur apport est trop précieux. »

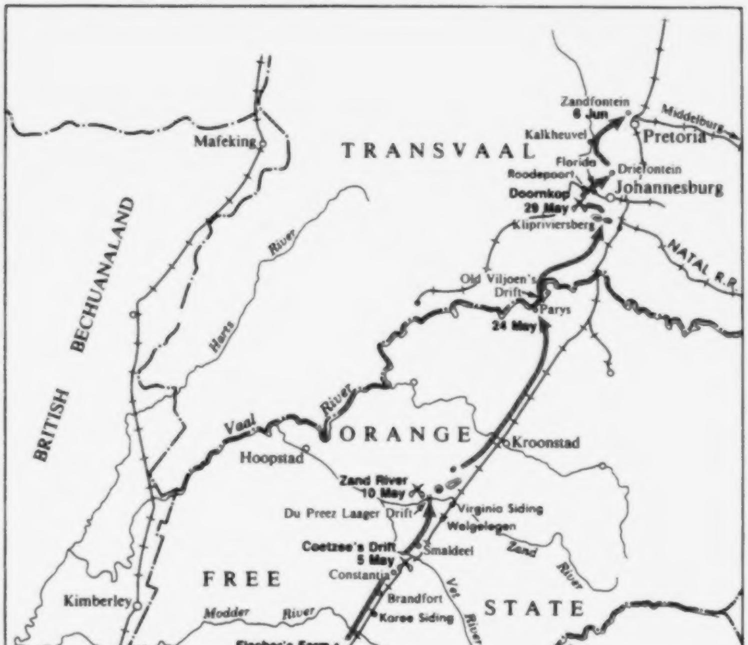
Après la prise de Pretoria, les batailles rangées font place à une guérilla à laquelle prennent part les unités canadiennes montées, menant la lutte contre les insurgés. La cavalerie est, dans ce contexte, plus que jamais nécessaire, car la tactique des Britanniques consiste à utiliser les troupes montées pour acculer les commandos boers avant de lancer l'infanterie. Roberts a donc abondamment recours à ses bataillons à cheval pendant sa poursuite du général boer, Christiaan de Wet. Le bataillon canadien des fusiliers à cheval est envoyé en avant-poste, sert d'escorte et mène des missions de reconnaissance. Ce sont souvent là des tâches dangereuses et ardues. Le 5 septembre à Nooitgedacht, surpris par une offensive boer, le bataillon canadien des fusiliers à cheval réussit à se dépêtrer d'une situation désespérée. Lord Roberts félicite chaudement les fusiliers à cheval pour leur bravoure et adresse en particulier ses compliments au major Sanders « pour la qualité de son commandement et son sang-froid ». Ignorant l'éclat d'obus qui s'est logé dans son dos, Sanders a en effet aidé ses hommes à s'extirper de leur position périlleuse et sera plus tard décoré de l'Ordre du service distingué pour son héroïsme. Comme dans le cas de T. D. B. Evans, tout indique que le pouvoir émanant des connaissances acquises lors de la Rébellion du Nord-Ouest lui a été d'un grand secours sur le champ de bataille. De fait, il « était toujours prêt à envoyer ses éclaireurs, le jour ou la nuit, pour localiser les *laagers* [campements fortifiés], donner l'alerte ou prendre en embuscade les Boers qui n'étaient pas sur le qui-vive ». Tôt le matin du 11 octobre, Evans mène 200 fusiliers à cheval à la victoire à Bankfontein, mettant en déroute des troupes boers jouissant pourtant de la supériorité du nombre. Dépassant toujours les attentes, le bataillon canadien des fusiliers à cheval consolide sa réputation d'unité efficace.

Le bataillon canadien des fusiliers à cheval joue un rôle prépondérant dans les deux dernières offensives. La première est un raid désastreux ordonné par le major-général Horace Smith-Dorrien, le successeur de Hutton. Le 1er novembre, les troupes de Dorrien se déplacent en direction sud, vers la rivière Komati, sous les ordres du major Sanders, qui, malgré les blessures subies à Nooitgedacht, a repris son poste et se trouve

maintenant à la tête de l'avant-garde. Malheureusement, le guide fait fausse route. L'unité se retrouve ainsi face à un contingent boer et doit se replier sous un feu nourri. Bien que la situation soit précaire, elle devient rapidement désespérée lorsqu'un tireur boer abat le cheval du caporal Joseph Schell, blessant en même temps ce dernier à la cheville. Sanders arrive aussitôt à la rescousse, mais est projeté au sol lorsque son cheval est lui aussi atteint par un tireur isolé. Le lieutenant T. W. Chalmers perd la vie en essayant de sauver le major Sanders, son commandant, avant qu'une contre-attaque britannique permette enfin de rescaper les deux hommes[46]. L'unité sort presque indemne de cet engagement, principalement grâce à son héroïsme.

MOVEMENT OF THE ROYAL CANADIAN DRAGOONS AND 1ST CANADIAN MOUNTED RIFLES

9 APRIL – 6 JUNE 1900



Map by D2K / McGill-Queen's University Press

Cinq jours plus tard, la bataille de Liliefontein rachète le désastre du 1er novembre. Smith-Dorrien décide de prendre l'initiative une fois de plus, s'appuyant sur le bataillon canadien des fusiliers à cheval dans une nouvelle offensive. Lorsque les troupes boers tentent de contre-attaquer, 35 fusiliers, « faisant la preuve éclatante de leurs qualités de cavaliers[47] », écrasent leurs opposants pourtant beaucoup plus nombreux. Ils parviennent à s'emparer d'une crête stratégique, « au grand plaisir des forces britanniques », qui peuvent alors canarder les Boers en contrebas. Le bataillon canadien des fusiliers à cheval tient sa position jusqu'à l'arrivée des renforts, puis se joint au gros des troupes, gardant en respect les quelques Boers qui poursuivent l'attaque[48]. Le bataillon canadien continue de briller dans les manœuvres contre-insurrectionnelles.

Chaque participation du bataillon canadien des fusiliers à cheval en Afrique du Sud révèle un leadership exemplaire. Forts de leur expérience dans le Nord-Ouest canadien, les officiers de la Police à cheval du Nord-Ouest montrent une grande compétence dans la lutte contre-insurrectionnelle, laissant fortement supposer que le pouvoir émanant des connaissances a été un facteur déterminant de l'efficacité de leur leadership pendant la guerre des Boers. En outre, les officiers du bataillon canadien des fusiliers à cheval ont exercé sans relâche un pouvoir charismatique. Ils se sont soumis aux mêmes risques que leurs hommes, l'héroïsme dont ont fait preuve le major Sanders et le capitaine Macdonell étant l'incarnation par excellence de ce type de leadership. Ayant donné sa vie en tentant de sauver son commandant, T. W. Chalmers est un bon exemple du pouvoir charismatique exercé par les officiers du bataillon canadien des fusiliers à cheval sur leurs hommes. Le comportement héroïque de Sanders devant ses hommes, lors de la précédente rencontre à Nooitgedacht, a poussé

Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians) Society 170352

Lord Strathcona

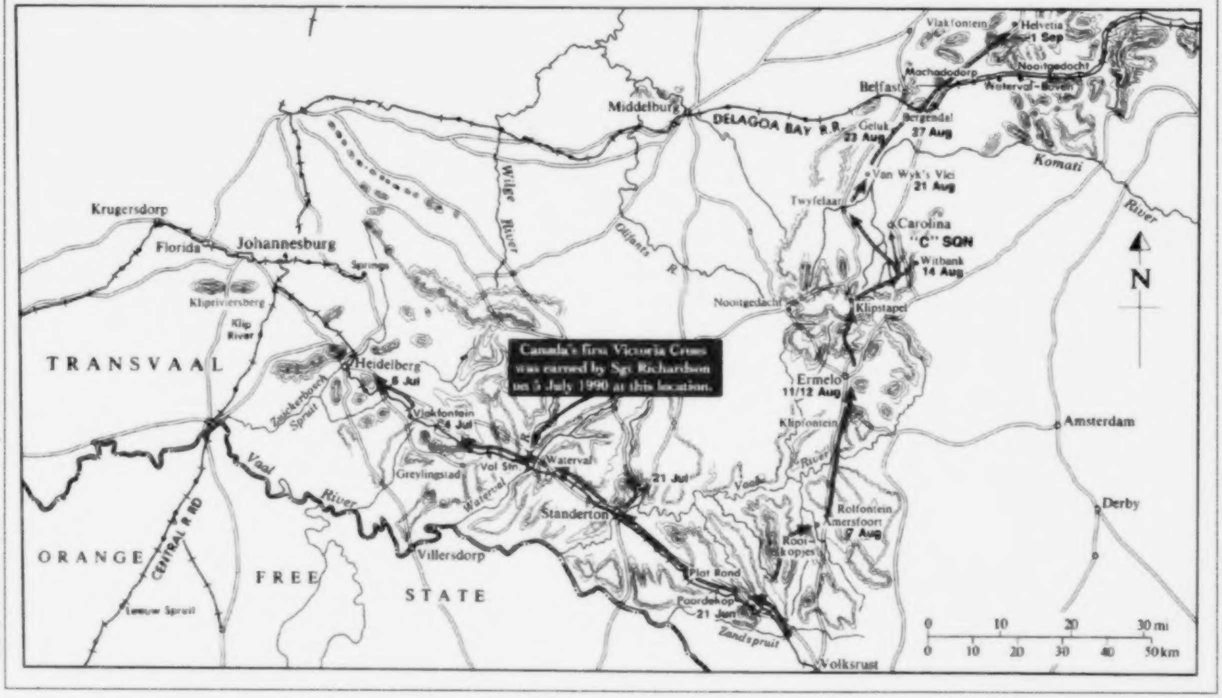
Chalmers à risquer lui aussi sa vie pour venir au secours de son commandant. Le pouvoir personnel qui caractérise les officiers de la Police à cheval du Nord-Ouest ressort lorsque comparé avec celui exercé par Laurence Herchmer et Edward Hutton. Tous deux ont privilégié l'exercice d'un pouvoir professionnel et de la coercition plutôt qu'un pouvoir personnel, et tous deux se sont mis à dos les hommes dont ils avaient le commandement. Les officiers de la Police à cheval du Nord-Ouest étaient toujours actifs à la tête de leurs troupes, faisant preuve d'un courage exceptionnel et donnant un exemple positif que leurs hommes cherchaient à imiter. Au sein du bataillon canadien des fusiliers à cheval, les officiers de la Police à cheval du Nord-Ouest cultivaient la confiance et le respect des hommes à l'égard de leurs chefs, éléments essentiels à la victoire sur le champ de bataille.

Le Lord Strathcona's Horse

Né en Écosse, Donald Smith, futur baron Strathcona, se fraye un chemin au sein de la Compagnie de la Baie d'Hudson en passant de commerçant de fourrures à président-directeur général, avant de rentrer au Royaume-Uni comme haut commissaire du Canada en 1896. La Police à cheval du Nord-Ouest lui fait une forte impression pendant son séjour au Canada. Préoccupé par les pertes qu'ont essuyées les Britanniques durant la guerre des Boers, Smith propose de financer une unité de cavalerie de 500 hommes composée entièrement de cavaliers de l'Ouest canadien[49]. Il nomme Samuel Benfield Steele, chef au sein de la Police à cheval, commandant de cette nouvelle force militaire[50]. Steele était

MOVEMENT OF THE STRATCONA'S HORSE

20 JUNE – 1 SEPTEMBER 1900



Map by D&K McGill-Queen's University Press

officier depuis son entrée dans la Police à cheval du Nord-Ouest et avait participé à la lutte contre la Rébellion du Nord-Ouest. La Police à cheval du Nord-Ouest est largement représentée au sein du régiment de Strathcona. Parmi les 29 officiers qu'il compte, 10 sont de la Police à cheval, et tous les postes stratégiques sont occupés par des hommes issus de celle-ci[41]. La plupart des sous-officiers sont également des membres, anciens ou actifs, de la Police à cheval[42]. Le commandement du régiment repose principalement entre les mains d'hommes de la police montée, ce qui s'avérera décisif en Afrique du Sud.

« Le bataillon canadien des fusiliers à cheval joue un rôle prépondérant dans les deux dernières offensives »

À leur arrivée en Afrique du Sud, le 10 avril 1900, les hommes de Strathcona se taillent rapidement une réputation de féroces combattants, participant à deux grandes campagnes : la première avec la Natal Field Force du général Redvers Buller et la seconde contre le général boer de Wet dans le cadre d'une campagne de guérilla. Le leadership de la Police à cheval du Nord-Ouest se montre efficace dans ces deux entreprises.

La division du général Buller exploite à bon escient le régiment de Strathcona. Dès son arrivée, le Lord Strathcona's Horse participe « presque sans relâche[43] » aux affrontements avec l'arrière-garde boer. Pendant l'un de ces engagements, le sergent A. H. Richardson, de la Police à cheval du Nord-Ouest, se voit décerner la Croix de Victoria, la plus haute décoration offerte par l'Empire britannique en reconnaissance de la valeur des services rendus. Richardson fait alors preuve devant ses hommes d'une bravoure et d'un sens du sacrifice propres à donner un exemple positif et à susciter la confiance, nourrissant ainsi son pouvoir personnel. À l'époque, la *London Gazette* décrit en ces termes son comportement héroïque :

> « [L]e 5 juillet 1900, à Wolve Sprait, à quelque 15 milles [24 kilomètres] au nord de Standerton, un détachement d'à peine 38 hommes du régiment de Lord Strathcona a affronté 80 ennemis en combat rapproché. Lorsque l'ordre de repli a été donné, le sergent Richardson est retourné, sous un feu croisé intense, chercher à deux reprises un soldat blessé dont le cheval était tombé sous les balles, le ramenant en lieu sûr sur sa propre monture. Au moment où le sergent Richardson a accompli cet acte de bravoure, il se trouvait à 300 verges [275 mètres] de l'ennemi et montait lui-même un cheval blessé[44]. »

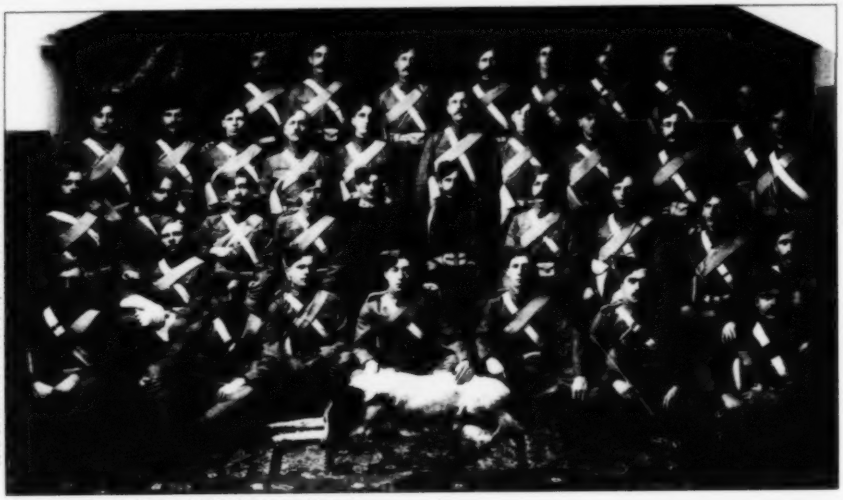
Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians) Society

Arthur Herbert Lindsay Richardson, CV.

Richardson est le premier Canadien à être décoré de la Croix de Victoria pendant la guerre des Boers et l'un des quatre Canadiens seulement à avoir reçu cette distinction militaire pendant le conflit[45]. À One Tree Hill, le 11 juillet, c'est au tour de Steele de montrer son courage, tout en mettant à profit son expérience de la lutte contre l'insurrection. Steele décide d'employer contre les Boers leurs propres tactiques de guérilla; il ordonne à un petit groupe d'hommes de mettre pied à terre, puis les mène furtivement jusqu'aux positions ennemies. Surpris par les tirs des hommes de Steele, les Boers sont mis en déroute, et certains y laissent leur vie[46]. Le 10 septembre, lors d'un raid lancé cette fois contre Spitzkop, Steele et Belcher reçoivent les louanges du général Buller. Dans une attaque qualifiée par le général britannique de « fulgurante et impeccable », les officiers de la Police à cheval du Nord-Ouest, de concert avec le régiment de Strathcona, chargent l'ennemi le long de plusieurs crêtes, repoussant les Sud-Africains et prenant possession de réserves vitales[47].

Après le démantèlement de la colonne de Buller, les Strathcona sont affectés à la poursuite du général boer de Wet dans le Transvaal, au sud-ouest, et dans l'État libre d'Orange, au sud-est. De Wet n'est pas une cible facile. Il a abondamment recours à des tactiques de guérilla, ce qui accroît la valeur des troupes montées. Ainsi, après une journée de repos à Pretoria, le Lord Strathcona's Horse reçoit l'ordre d'entreprendre une nouvelle campagne, sous le commandement du général Charles Knox[48].

Le matin du 3 décembre 1900, le Lord Strathcona's Horse connaît son premier gros affrontement à la ferme Good Hope. Dans une « manœuvre efficace et concertée », Steele et ses hommes mènent un assaut en plusieurs étapes contre la ferme, en dépit de la



Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians) Society 1-1A003-5

Des membres du Lord Strathcona's Horse.

résistance acharnée à laquelle ils se heurtent. Pendant l'offensive, Belcher, inspecteur de la Police à cheval du Nord-Ouest, montre une fois de plus sa bravoure, faisant une percée pour pénétrer dans la ferme, tandis que le major Arthur Jarvis, également de la Police à cheval – qui recevra plus tard le titre de Compagnon de l'Ordre de Saint-Michel et Saint-Georges pour ses états de service –, nettoie les *kopjes* avoisinants et en prend possession[59]. Malheureusement, de Wet s'échappe. Au cours des semaines qui suivent, Steele, devançant souvent la colonne principale, n'a de cesse de créer des occasions de capturer le général boer :

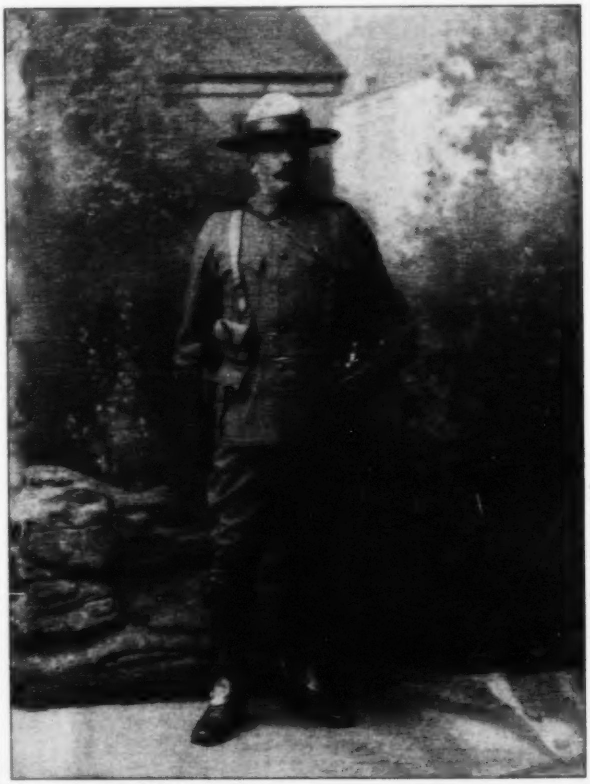
> « Dans leur folle poursuite des Boers, les Strathcona chevauchaient souvent loin devant les chariots de ravitaillement, campant sans nourriture et sans couvertures. Steele restait en selle du matin au soir, aussi infatigable que les hommes ayant la moitié de son âge[60]. »

Cependant, les hésitations de Knox ne manquent pas de réduire à néant les possibilités de capturer de Wet[61]. Steele saisit toutefois une dernière occasion de démontrer l'efficacité de son unité. Lorsque Knox décide de battre en retraite, au début janvier, de Wet se lance à ses trousses, et « le chasseur devient la proie[62] ». Steele utilise la situation à son avantage en retournant sur ses pas et en attaquant les Boers. Il commence par tendre une embuscade à un groupe de cavaliers boers le 6 janvier. Puis le 8 janvier, près de la rivière Vet :

> « il prend la tête des opérations [...]; à un moment, juste avant de traverser le pont, les troupes d'appui de Steele, essuyant un tir nourri de la part des Boers, décident de mettre pied à terre pour riposter. Cependant, Steele refuse de retarder le passage de la rivière et ordonne aux troupes d'avancer. "Ils ont traversé le pont comme l'éclair, les officiers se retirant les derniers pour galvaniser le courage de leurs hommes." [...] Le travail adroit du régiment de Strathcona a permis à l'arrière-garde de s'en sortir indemne. [...] Fait plus remarquable encore, le régiment n'a eu aucune victime à déplorer[63]. »

La manœuvre de la rivière Vet est le dernier exploit du Lord Strathcona's Horse en Afrique du Sud. Les officiers et les hommes de ce régiment avaient accompli beaucoup et avaient montré leur valeur en matière de lutte contre l'insurrection.

Pendant son passage dans le veld, le Lord Strathcona's Horse participe à deux campagnes et se distingue chaque fois. Plusieurs officiers de la Police à cheval du Nord-Ouest, dont A. H. Richardson, Robert Belcher, Arthur Jarvis et, bien sûr, Sam Steele, reçoivent des mentions élogieuses en reconnaissance de leurs efforts[64]. La milice canadienne promeut Steele au rang de colonel breveté pour ses services au sein du Lord Strathcona's Horse[65]. Steele et ses officiers subalternes ont incarné l'idéal en matière de leadership dans un contexte de guérilla, faisant appel à leur pouvoir personnel considérable. Comme vétérans de la Police à cheval du Nord-Ouest, nombre des officiers du régiment de Strathcona ont apporté une expérience précieuse dans le veld.



Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians) Society

Le général Sam Steele.

expérience qui leur a probablement procuré un pouvoir vital émanant des connaissances. Les accomplissements de Steele, *en particulier, montrent qu'il a fait profiter* le Lord Strathcona's Horse de ses capacités uniques d'officier de la Police à cheval du Nord-Ouest. À plusieurs reprises, il a infligé des pertes aux Sud-Africains en retournant contre eux leurs propres tactiques, c'est-à-dire en employant de petits groupes d'hommes et en effectuant des manœuvres rapides pour surprendre les Boers.

Il faut reconnaître aux officiers du Lord Strathcona's Horse un pouvoir charismatique incomparable, qu'ils ont gagné en se plaçant sur la ligne de front, l'exemple suprême ayant été personnifié par Steele. En montrant qu'ils étaient prêts à risquer leur vie, ils ont installé cette volonté chez tous les officiers de l'unité. A. H. Richardson incarnait l'altruisme, tandis que l'héroïsme de Richardson lui a valu une Croix de Victoria largement méritée. Le leadership éminemment actif de Steele s'est avéré le plus susceptible d'assurer la cohésion et de gonfler le moral des troupes dans un cadre de guérilla. Dans une guerre d'embuscade, « les actions renforcent automatiquement la confiance; les actions préservent, chez les membres de l'unité, la conviction d'être capables de résister à l'incertitude, aux risques et à la vulnérabilité[66]. » En outre, la tendance de Steele à aller bien au-devant des chariots de ravitaillement n'est pas sans rappeler les manœuvres des Forces israéliennes de défense lors de la guerre de Six Jours :

> « Pour garder l'avantage, les commandants des colonnes, tant dans les forces d'intervention que dans les compagnies – c'est-à-dire tous les officiers –, devançaient en permanence leurs unités, laissant entre elles un écart largement supérieur à ce que l'on recommande dans les écoles militaires classiques[67]. »

De plus, Steele et Belcher montraient régulièrement leur sang-froid en allumant leur pipe pendant la bataille, ce qui avait un effet rassurant sur leurs hommes[68]. Globalement, Steele et ses officiers incarnaient, en contexte de lutte contre-insurrectionnelle, un leadership compétent dans tous ses aspects et ont ainsi grandement contribué au succès du Lord Strathcona's Horse.

L'élite britannique n'a pas manqué de rappeler ce succès. Édouard VII a décerné personnellement des médailles au Lord Strathcona's Horse pour récompenser les efforts déployés par ce régiment lors de la guerre en Afrique du Sud. De plus, les Canadiens ont rencontré Lord et Lady Strathcona, qui leur ont témoigné leur gratitude[69]. Enfin, la Couronne britannique a ajouté le qualificatif *royale* au nom de la Police à cheval du Nord-Ouest, précisément pour saluer les services rendus au sein du Lord Strathcona's Horse. Le leadership de la Police à cheval du Nord-Ouest n'est pas passé inaperçu à l'époque, et pour cause.

Conclusion

La nature de la guerre contemporaine au Moyen-Orient, soit la lutte contre l'insurrection, a suscité un questionnement sur les habiletés requises dans le cadre de la guerre « moderne ». L'importance du leadership a incité les Forces canadiennes à porter une attention toute particulière aux qualités de chef indispensables à la victoire dans la guerre moderne, mettant plus précisément l'accent sur la capacité d'un chef à « susciter l'engagement des subordonnés et [à] influencer ses pairs, ses supérieurs et les gens en général [en misant sur les qualités associées à son] pouvoir personnel, soit la compétence, l'implication, l'intégrité, le respect et le souci d'autrui et d'autres caractéristiques similaires qui, avec le temps, contribuent à instaurer un climat de confiance[70] ». La publication récente par l'Institut de leadership des Forces canadiennes d'un manuel sur la doctrine du leadership et d'un autre sur ses fondements conceptuels montre certainement l'importance que les Forces canadiennes accordent au leadership efficace. Toutefois, la guerre « moderne » est souvent synonyme de guerre à petite échelle, du moins si l'on se fie à la définition qui en est donnée par le chef d'état-major de la Défense : « appliqu[er] la force létale le plus précisément possible en recourant à des forces flexibles, mobiles et très intelligentes[71] ». La prévalence des combats de guérilla et de la contre-insurrection tout au long de l'histoire de la guerre souligne l'importance de tirer leçon du passé.

L'exercice d'un leadership compétent est la principale raison à l'origine du succès magistral qu'ont connu les unités dirigées par la Police à cheval du Nord-Ouest en Afrique du Sud, c'est-à-dire le bataillon canadien des fusiliers à cheval et le Lord Strathcona's Horse. En faisant appel à leur pouvoir personnel, les officiers de la Police à cheval du Nord-Ouest ont suscité la confiance et la loyauté parmi leurs hommes. Deux composantes du pouvoir personnel essentielles dans les combats en petites unités étaient invariablement présentes chez les officiers de ces unités : le pouvoir émanant des connaissances et le pouvoir charismatique. Le pouvoir émanant des connaissances dont jouissaient les officiers de la Police à cheval du Nord-Ouest en Afrique du Sud provenait de leur expérience unique des manœuvres de contre-insurrection menées dans

Musée canadien de la guerre PA 173037

le cadre de leurs fonctions paramilitaires dans le Nord-Ouest canadien. En outre, plusieurs de ces officiers avaient contribué à écraser la Rébellion du Nord-Ouest, caractérisée en partie par une guerre d'embuscade analogue au théâtre de la guerre des Boers. La compétence de la Police à cheval du Nord-Ouest en matière de lutte contre l'insurrection dans le veld sud-africain laisse clairement supposer que l'expérience acquise dans les Prairies canadiennes a été indiciblement profitable aux officiers de cette organisation pendant la guerre des Boers. Qui plus est, leur pouvoir charismatique s'est avéré décisif pour maintenir la cohésion et le moral, deux éléments essentiels à l'efficacité des combats. Plusieurs officiers de la Police à cheval du Nord-Ouest ont reçu des éloges pour leur bravoure, et le courage démontré par les chefs a indéniablement eu un effet salutaire sur le moral et le comportement de leurs hommes.

> **« La manœuvre de la rivière Vet est le dernier exploit du Lord Strathcona's Horse en Afrique du Sud »**

Comme le souligne l'historien John Keegan, « celui qui impose un risque doit se montrer prêt à le partager[72] ». En se soumettant aux mêmes risques que leurs subordonnés, les officiers de la Police à cheval du Nord-Ouest ont maintenu parmi leurs hommes la cohésion et le moral, lesquels sont fragiles dans un contexte de lutte contre l'insurrection. Ils ont ainsi assuré l'efficacité des unités qu'ils dirigeaient. Le qualificatif *royale*, qui demeure encore aujourd'hui, rappelle la contribution de la Police à cheval du Nord-Ouest à la guerre des Boers. N'oublions jamais le leadership solide que cette organisation incarne et prenons exemple sur la Police à cheval du Nord-Ouest pour assurer un leadership efficace sur le champ de bataille moderne.

RMC

NOTES

1. Sun Tzu. *L'art de la guerre*, traduction de Hubert Kratiroff. <http://www.artdelaguerre.com/artdelaguerrre-versionfr.htm>.
2. Ministère de la Défense nationale. *À l'heure de la transformation : Rapport annuel du chef d'état-major de la Défense de 2002-2003*. Ottawa, 2003, p. 5.
3. Kenneth Macksey (dir.). *The Penguin Encyclopedia of Weapons and Military Technology: Prehistory to the Present Day*. Londres : Viking Press, 2003, p. 146.
4. Allan English. « Leadership et stress opérationnel dans les Forces canadiennes ». *Revue militaire canadienne*, volume 1, numéro 3 (automne 2000), p. 37.
5. Paul Bartone et Faris Kirkland. « Optimal Leadership in Small Army Units », dans A. David Mangelsdorff et Reuven Gal (dir.), *Handbook of Military Psychology*. Chichester, NY : Wiley, 1991, p. 398.
6. Frederick J. Manning. « Morale, Cohesion and Esprit de Corps », dans Mangelsdorff et Gal, *op. cit.*, p. 464.
7. *Ibid.*, p. 461.
8. Elmar Dinter. *Hero or Coward: Pressures Facing the Soldier in Battle*. Londres : Cass, 1985, p. 129.
9. Richard A. Gabriel et Paul L. Savage. *Crisis in Command: Mismanagement in the Army*. New York : Hill and Wang, 1978, p. 59.
10. English, p. 36.
11. Rick L. Campise et coll., « Combat Stress », dans Carrie Kennedy et Eric Zillmer (dir.), *Military Psychology: Clinical and Operational Applications*. New York : Guilford Press, 2006, p. 228.
12. Ministère de la Défense nationale. *Le leadership dans les Forces canadiennes : Fondements conceptuels*. Ottawa : Institut de leadership des Forces canadiennes, 2005, p. 58.
13. *Ibid.*
14. Le pouvoir émanant des relations « découle de la capacité d'accéder à des informations et à des ressources utiles et de tirer profit des occasions qui se présentent. [...] Les contacts et les rapports personnels avec d'autres professionnels militaires, personnalités influentes ou experts reconnus sont tous des éléments du pouvoir émanant des relations. » (*Ibid.*, p. 60.) Sans remettre en doute l'importance du pouvoir émanant des relations, je considère le pouvoir émanant des connaissances et le pouvoir charismatique comme particulièrement pertinents dans les combats contre l'insurrection, où les soldats et leurs supérieurs sont en contact constant et direct les uns avec les autres, alors que leurs échanges avec d'autres professionnels militaires ou personnalités influentes sont limités. Il est essentiel, dans de telles circonstances, que les soldats aient foi dans la compétence et le courage de leurs supérieurs immédiats.
15. *Ibid.*
16. Bartone et Kirkland, p. 400.
17. Ben Shalit. *The Psychology of Conflict and Combat*. New York : Praeger, 1988, p. 139.
18. Gabriel et Savage, p. 60.
19. Samuel Rolbant. *The Israeli Soldier: Profile of an Army*. Londres : Thomas Yoseloff Ltd., 1970, p. 176.
20. *Ibid.*, p. 177.
21. Shalit, p. 131.
22. Fransjohan Pretorius. *The Anglo-Boer War, 1899-1902*. Le Cap : Struik Publishers, 1998, p. 21.
23. J. L. Granatstein et David J. Bercuson. *War and Peacekeeping: From South Africa to the Gulf – Canada's Limited Wars*. Toronto : Key Porter Books, 1991, p. 65.
24. William Beahen et Stan Horrall. *Red Coats on the Prairies*. Régina : Centax Books, 1998, p. 73-77.
25. Ministère de la Milice et de la Défense. *Rapport supplémentaire : Organisation, équipement, envoi et service des contingents canadiens durant la guerre dans l'Afrique australe : 1899-1900*, document de la session n° 35a. Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1901, p. 73. Carman Miller. *Painting the Map Red: Canada and the South African War, 1899-1902*. Montréal : Presses universitaires McGill-Queen's, 1993, p. 63.
26. W. Sanford Evans. *The Canadian Contingents and Canadian Imperialism: A Story and a Study*. Londres : T. Fisher Unwin, 1901, p. 128.
27. Miller, p. 230.
28. *Ibid.*, p. 233.
29. *Ibid.*
30. Ministère de la Milice et de la Défense, p. 73.
31. Chambers, p. 126.
32. *Ibid.*, p. 124.
33. Evans, p. 225.
34. Miller, p. 231.
35. Reid, p. 105.
36. Haydon, p. 256.
37. Gary A. Roncetti et Edward E. Denby. *"The Canadians": Those Who Served in South Africa, 1899-1902*. Edward E. Danby & Associates, 1979, p. 133; Miller, p. 236.
38. Miller, p. 236.
39. *Ibid.*, p. 240
40. *Ibid.*, p. 253.
41. Chambers, p. 126.
42. Evans, p. 256.
43. Reid, p. 124.
44. *Ibid.*
45. Miller, p. 262.
46. Chambers, p. 126.
47. Miller, p. 270.
48. *Ibid.*, p. 274.
49. *Ibid.*, p. 289.
50. J. M. McAvity. *Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians): A Record of Achievement*. Toronto : Brigdens, 1947, p. 15.
51. Miller, p. 295.
52. Chambers, p. 125.
53. *Ibid.*
54. « War Office, September 14, 1900 », *London Gazette*, le 14 septembre 1900, p. 4.
55. Roncetti et Denby, p. 5.
56. Reid, p. 142.
57. Miller, p. 332-333.
58. Reid, p. 150.
59. Miller, p. 347.
60. Robert Stewart. *Sam Steele: Lion of the Frontier*, 2e édition. Régina : Centax Books, 1999, p. 253.
61. Miller, p. 351.
62. *Ibid.*, p. 356.
63. *Ibid.*, p. 357.
64. Haydon, p. 256.
65. Miller, p. 367.
66. Shalit, p. 75.
67. Rolbant, p. 176.
68. Stewart, p. 253.
69. *Ibid.*
70. Ministère de la Défense nationale (2005). *Le leadership dans les Forces canadiennes : Fondements conceptuels*, p. 65.
71. *Ibid.*, p. 73.
72. Cité dans *ibid.*, p. 67.

Musée canadien de la guerre MCG8095

Artilleurs canadiens dans la boue, Passchendaele 1917, par Alfred Bastien.

PASSCHENDAELE : L'AUTRE CRÊTE DE VIMY DES CANADIENS

par Norman S. Leach

« Je suis mort en enfer (on l'appelait Passchendaele); ma blessure était légère et je revenais en boitant; puis un obus a éclaté sur les caillebotis; je suis tombé dans la boue sans fond et les ténèbres m'ont englouti. »

– Siegfried Sassoon

Introduction

« Nous étions enfin sous le feu ennemi, et je savais que nous n'avions plus à porter tout ce poids encore bien longtemps. Nous étions tout trempés par la pluie et par la sueur des efforts que nous avions déployés pour passer à travers toute cette boue gluante. Quand nous nous sommes arrêtés, nous avons convergé vers le cratère d'obus le plus proche pour nous y blottir ensemble sous un tapis de sol, dans l'espoir d'y trouver un peu de confort à l'abri de la pluie. Nous croyions en partie que cette toile nous protégerait aussi de la pluie d'obus. Je grelottais aux côtés de Stephens, un garçon silencieux, gentil et raffiné dont c'était le baptême du feu en première ligne. Nous nous serrions l'un contre l'autre dans ce trou quand un gros bruit de chute assourdi a retenti derrière nous, mais, grâce à Dieu, l'obus n'avait pas explosé. Le pilonnage s'intensifiant, nous avons décidé qu'il valait mieux bouger de là et, reprenant notre fardeau, nous avons poursuivi notre progression dans la boue. Dans le vacarme des obus qui éclataient, j'ai appelé Stephens et, n'obtenant aucune réponse, j'ai tout simplement pensé qu'il ne m'avait pas entendu. On ne l'a plus jamais revu ni entendu parler de lui. Il n'avait pas déserté. Il n'avait pas été capturé. Un de ces obus qui étaient tombés derrière moi avait explosé, et Stephens n'était plus[1]. »

– Soldat John Pritchard Sudbury, blessé à Passchendaele le 26 octobre 1917

Au printemps 1917, il devenait évident que les Alliés étaient en difficulté sur le front ouest. L'amiral britannique Jellicoe avait averti le Cabinet de guerre, à Londres, que les pertes maritimes provoquées par les *U-Boot*, les sous-marins allemands, étaient si importantes que la Grande-Bretagne ne serait peut-être plus capable de poursuivre les combats en 1918. Par ailleurs, la Russie tsariste vacillait au bord de la révolution. Si elle tombait, un million de soldats allemands

Norman Leach, *un historien de Calgary, a été engagé pour assurer l'exactitude historique du long-métrage* Passchendaele, *produit et réalisé par Paul Gross. Diplômé de l'Université du Manitoba, il a écrit quatre livres sur l'histoire militaire canadienne, le plus récent étant* Passchendaele: Canada's Triumph and Tragedy on the Fields of Flanders.

seraient ainsi libérés à l'est pour combattre sur le front ouest. Enfin, la récente offensive française du Chemin des Dames, sous le général Nivelle, avait entraîné la perte de 200 000 hommes, donnant lieu à des mutineries qui menaçaient l'existence même de l'armée française.

« Les Alliés avaient désespérément besoin d'une victoire »

Les Alliés avaient désespérément besoin d'une victoire. Le feld-maréchal britannique Sir Douglas Haig et le général français Philippe Pétain voyaient tous deux la guerre en Europe comme une succession de batailles ayant débuté par l'offensive de la Somme, en 1916. S'efforçant de maintenir la pression sur l'armée impériale d'Allemagne commandée par le général Erich Ludendorff, Sir Haig planifiait une immense percée dans les Flandres, qui permettrait à la fois de repousser les troupes allemandes, de capturer les bases de sous-marins situées en Belgique et de donner aux armées françaises assez de répit pour qu'elles retrouvent leur moral.

Le plan de Haig s'articulait autour de la ville belge d'Ypres. Seule région de Belgique aux mains des Alliés, le saillant d'Ypres risquait d'être attaqué à tout moment. L'unique relief de ce plat pays est une crête qui traverse Passchendaele et qui était alors occupée par les Allemands. Face à ceux-ci solidement établis sur les hauteurs, les Alliés étaient vulnérables au pilonnage constant de l'artillerie ennemie.

Sir Haig prévoyait effectuer une percée générale tout le long du front. Si les Britanniques arrivaient à prendre la crête à Passchendaele et à libérer le village lui-même, ils pourraient ensuite se diriger vers le nord, et la côte belge leur serait alors accessible. Cependant, le premier ministre britannique David Lloyd George et le feld-maréchal Haig étaient des adversaires tant sur le plan personnel que sur le plan politique. Lloyd George faisait tout ce qu'il pouvait pour contrecarrer les plans de Haig dans les Flandres, proposant plutôt une autre offensive en Italie. Il était persuadé que Haig serait incapable de percer en Belgique, ce qui l'obligerait, en tant que premier ministre, à expliquer aux citoyens de la Grande-Bretagne pourquoi, encore une fois, leurs fils risquaient leur vie pour si peu de choses. Mais Haig et ses partisans remportèrent finalement la partie de bras de fer, et Lloyd George se sentit forcé d'approuver leurs plans.

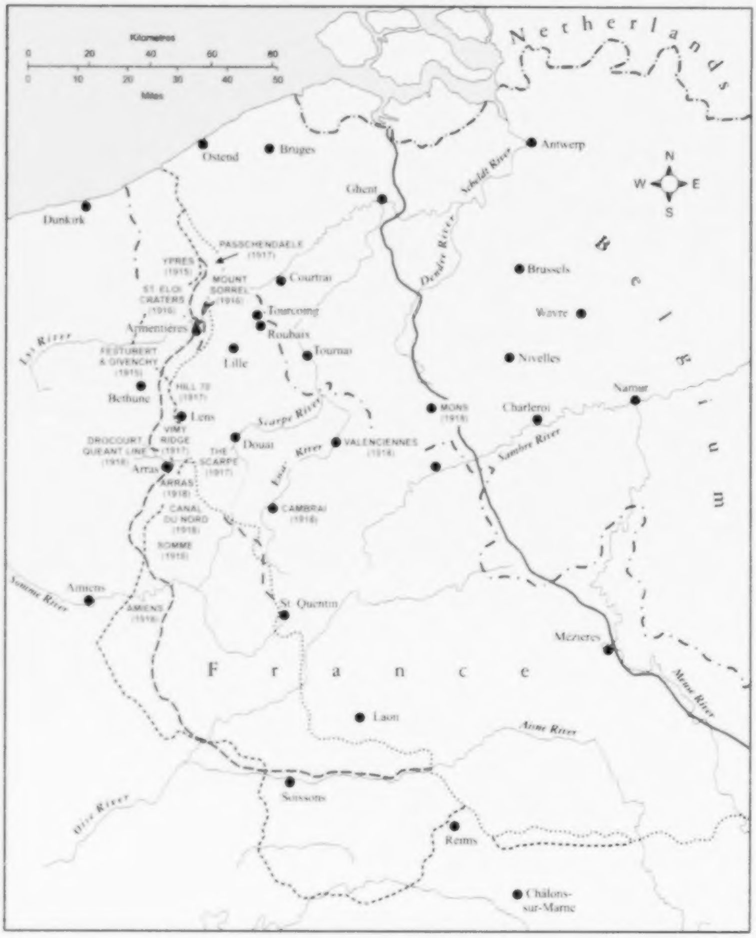
La 4e armée allemande, qui tenait le front à Ypres, ne tarda pas à remarquer l'augmentation des effectifs alliés dans la région. Le colonel von Lossberg, premier stratège de Ludendorff, fut alors dépêché à l'avant, en tant que chef d'état-major, afin d'évaluer précisément la situation dans les Flandres. À son arrivée, von Lossberg découvrit un champ de bataille marécageux, une basse terre où un système élaboré de digues et de canaux de drainage maintenait le sol assez sec pour être cultivé. À certains endroits, le niveau supérieur de la nappe phréatique arrivait à moins d'un mètre de la surface. Misant sur les avantages qu'offrait la région, von Lossberg décida d'abandonner les positions de première ligne allemandes pour consolider plutôt son emprise sur la crête de Passchendaele. Cela laissait, devant la crête, une vaste plaine marécageuse à travers laquelle les forces alliées seraient obligées d'avancer laborieusement tout en se battant.

Ludendorff savait que le système défensif de tranchées traditionnelles deviendrait inutile dès que l'artillerie alliée commencerait à bombarder sa position. Il ordonna donc à son armée de renforcer ses tranchées en aménageant des casemates en béton armé capables de résister aux plus gros obus de l'artillerie britannique. Certaines de ces casemates ne serviraient qu'à protéger les soldats en attente de la prochaine contre-attaque, tandis que d'autres abriteraient des mitrailleuses MG 08 permettant des tirs d'enfilade. Lors des deux premières batailles d'Ypres, en 1914 et 1915, c'étaient les Allemands qui avaient attaqué les Alliés. En 1917, par contre, ce seraient les Alliés qui s'attaqueraient à un ennemi solidement retranché, bien préparé, qui les attendait de pied ferme.

Prélude : La crête de Messines

Vers la fin de mai 1917, l'artillerie alliée bombarda les défenses allemandes sur la crête de Messines, située au sud-est d'Ypres. Puis, le 7 juin à 2 h 50, le pilonnage cessa abruptement, et les soldats allemands, à l'abri dans leurs fortins renforcés, se préparèrent à l'inévitable assaut d'infanterie. Les Allemands dépêchèrent des renforts pour qu'ils se préparent à contre-attaquer une fois les Alliés refoulés. Mais les Britanniques avaient d'autres plans en tête. Depuis des mois, les sapeurs du génie creusaient des galeries sous la crête : ils y avaient disposé 19 mines très puissantes, directement sous les positions allemandes. Les Allemands savaient que ce travail était en cours, mais ils étaient incapables de déterminer la position exacte des galeries. Finalement, plutôt que de lancer l'assaut d'infanterie attendu par les Allemands, les Alliés firent sauter les mines – 450 000 kilos d'explosif au total –, tuant ainsi 10 000 soldats allemands. Par la suite, les fantassins britanniques se lancèrent à l'assaut de la crête et n'y trouvèrent qu'une faible opposition. Les Allemands tentèrent tant bien que mal de contre-attaquer, mais ils eurent peu de succès. La bataille de la crête de Messines s'avéra une réussite parfaite pour les Alliés, qui y virent un bon présage de ce qui allait se passer à Passchendaele.

Haig souhaitait en profiter pour poursuivre les attaques, croyant que les Allemands pouvaient être défaits et qu'ainsi, il obtiendrait sa première victoire importante dans les Flandres. Il ordonna donc au général Plumer, commandant de la 2e armée, de faire avancer ses troupes. Plumer n'était cependant pas du genre audacieux et il persuada Haig d'attendre que d'autres préparatifs puissent être faits. Grave erreur! Les Allemands étaient encore désorganisés, et une percée aurait pu réussir. Quoi qu'il en soit, les atermoiements de Plumer donnèrent aux Allemands le temps de se ressaisir, et l'occasion fut manquée. La bataille de Messines eut toutefois une conséquence importante : elle convainquit le premier ministre Lloyd George, très encouragé par cette victoire, que le plan de percée de Haig pouvait fonctionner.



Carte par Christopher Johnson

Le front occidental 1914-1918

Les lignes du front et les principales opérations canadiennes

30 novembre 1914 — 31 décembre 1917 — 21 mars 1918 — 18 juillet 1918 — 11 novembre 1918

La bataille de la crête de Pilckem

Fidèle à ses plans, Haig continua donc de concentrer ses efforts sur les Flandres. La troisième bataille d'Ypres devait être menée par Sir Hubert Gough et sa 5e armée, de concert avec le premier corps de la 2e armée de Sir Herbert Plumer sur le flanc droit et un corps de la 1re armée française, sous le commandement du général Anthoine, sur le flanc gauche. En tout, douze divisions étaient comprises dans le plan d'attaque. Le 18 juillet, l'artillerie britannique ouvrit le feu : plus de 3 000 canons arrosèrent les positions allemandes de plus de quatre millions d'obus. Les soldats de la 4e armée allemande, qui avaient déjà tout vu, savaient que les Britanniques s'apprêtaient à attaquer. Ainsi, tout espoir de surprise que ces derniers auraient pu entretenir s'évapora.

> « La pluie torrentielle s'ajoutait aux obus pour faire du champ de bataille une véritable mer de boue criblée de millions de cratères »

À 3 h 50, le matin du 31 juillet 1917, les soldats britanniques se lancèrent à l'assaut des défenses allemandes. La bataille de la crête de Pilckem venait de débuter. S'étirant sur un front de 18 kilomètres, les troupes alliées s'enlisèrent dans un immense bourbier. Le pilonnage d'artillerie avait détruit les fossés et canaux de drainage, alors que le pire déluge en trente ans commençait à s'abattre. Sous la pluie incessante, les soldats alliés luttèrent péniblement contre la boue tenace qui leur collait à la peau. À partir des casemates de von Lossberg, les mitrailleuses allemandes tiraient sans répit sur quiconque osait s'aventurer dans le *no man's land*. En fin de compte, les Alliés ne parvinrent qu'à gagner un peu de terrain à gauche de la crête, tandis que les Français étaient tenus en échec au nord. Au prix de 32 000 morts et blessés, les Alliés n'avaient gagné qu'à peine 2 000 mètres. Bien que la rançon à payer pour conquérir la crête de Pilckem ait été énorme, le général Ludendorff reconnut, après la guerre, que cette bataille avait aussi coûté très cher aux Allemands : « En plus d'avoir perdu de deux à quatre kilomètres tout le long du front, nous avons essuyé de lourdes pertes en soldats faits prisonniers et en approvisionnements et avons subi d'importantes ponctions sur les réserves[2]. »

La bataille de Langemarck

Haig était maintenant de plus en plus convaincu que la victoire était à sa portée et il ordonna le pilonnage continu des positions allemandes durant les premières semaines d'août 1917. La pluie torrentielle s'ajoutait aux obus pour faire du champ de bataille une véritable mer de boue criblée de millions de cratères. Des arbres éclatés jonchaient le paysage, et chaque nouvel obus retournait la terre, faisant apparaître les cadavres de soldats morts au cours des combats précédents. Alourdis par plus de 24 kilos de barda, les hommes qui perdaient pied et tombaient des trottoirs de bois se noyaient fréquemment. Leurs camarades avaient l'ordre de ne pas même tenter de les sauver, car il arrivait souvent qu'un homme qui se noyait entraînait ses sauveteurs avec lui.

Le 16 août, les conditions s'étaient suffisamment améliorées pour que les Britanniques poursuivent leur attaque. Les quatre jours de combat à Langemarck donnèrent peu de résultats positifs et coûtèrent d'importantes pertes aux Britanniques. Frustré par cet échec, Haig

> « les soldats du Corps canadien, forts de leurs succès à la crête de Vimy et lors de la bataille de la Côte 70, méritaient bien leur réputation de troupes d'élite prêtes à entreprendre les plus sales boulots »

remplaça Sir Hubert Gough par le général Plumer. Ce dernier prépara un plan d'attaque axé sur une série de gains modestes plutôt que sur une poussée massive en vue d'une percée d'envergure.

De leur côté, les Allemands souffraient aussi. Comme le rapporte Ludendorff, « les coûteuses batailles d'août exercèrent une lourde pression sur les troupes du front ouest. Malgré toutes les protections de béton armé, les soldats semblaient plus ou moins sans défense sous l'énorme poids de l'artillerie ennemie. À certains moments, ils ne faisaient plus preuve de cette fermeté qu'à l'instar des commandants locaux j'avais espérée d'eux[3]. »

La bataille de la route de Menin

En septembre, Ludendorff ne considérait pas que les choses allaient s'améliorant :

> « Après une période de calme profond à l'ouest, qui en amena plusieurs à croire que la bataille des Flandres était terminée, un autre terrible assaut eut lieu contre nos lignes, le 10 septembre. Le troisième acte sanglant de la bataille venait de commencer. Le gros de l'attaque était dirigé contre la ligne Passchendaele-Gheluvelt.
>
> L'assaut ennemi du 10 [septembre] réussit, démontrant la supériorité de l'attaque sur la défense. Le succès de l'offensive reposait sur la puissance de l'artillerie, mais aussi sur le fait que nos attaques n'avaient pas infligé assez de pertes à l'infanterie adverse lorsqu'elle se rassemblait et surtout au moment même de l'assaut[4]. »

> « Sir Arthur Currie avait établi un plan simple et direct pour prendre Passchendaele »

Les Britanniques avaient maintenant 1 295 pièces d'artillerie en place, soit une à tous les cinq mètres de front, afin de pilonner les positions allemandes. Le 20 septembre 1917 s'amorça la bataille de la route de Menin. Ludendorff écrivit plus tard : « À l'évidence, les Anglais essayaient d'atteindre le terrain surélevé entre Ypres et la ligne Roulers-Menin, qui donnait une vaste perspective dans les deux directions. Ces hauteurs étaient aussi exceptionnellement importantes pour nous, car elles nous procuraient des postes d'observation au sol tout en nous couvrant, dans une certaine mesure, des regards hostiles[5]. » En l'occurrence, les Britanniques subirent 21 000 pertes contre cette ligne de front allemande quasi permanente, appuyée par une artillerie pointée sur le *no man's land*. Par la suite, vague après vague de contre-attaques allemandes déferlèrent sur les positions britanniques, mais les troupes alliées parvinrent à tenir les 1 500 mètres de terrain qu'elles avaient capturé au début.

D'après Ludendorff, les attaques britanniques affaiblissaient les Allemands : « Un autre assaut anglais fut refoulé le 21 [septembre], mais le 26 fut une journée de durs combats, s'accompagnant d'une série de circonstances pouvant entraîner des pertes dans nos rangs. Nous pouvions peut-être supporter la perte de terrain, mais la réduction de notre force de combat n'en était que plus lourde[6]. » Les Britanniques progressèrent vers la pointe sud-ouest du saillant d'Ypres dans le cadre d'une action connue sous le nom de bataille du Bois du Polygone. Du 26 septembre au 3 octobre, les troupes britanniques gagnèrent 2 000 autres mètres de terrain en avançant sur le bois du Polygone et sur Broodseinde. Au prix de 30 000 autres pertes, les Britanniques se trouvaient alors immédiatement sous la crête de Passchendaele – et sous le feu de l'artillerie allemande. Il devint alors impératif de capturer la crête, et ce, rapidement.

La bataille de Broodseinde

Il n'y avait pas que les Alliés qui souffraient. « Encore une fois, nous étions engagés dans une terrible lutte à l'ouest. Octobre arriva, et ce fut l'un des mois les plus durs de la guerre. Pendant de longues journées, je ne connaissais plus le sens du mot *joie* », écrit Ludendorff[7]. Des leçons furent apprises. Le 4 octobre, après deux mois de combats ininterrompus, les Australiens parvinrent à capturer la crête de Passchendaele lors de la bataille de Broodseinde. Devant eux s'étendait le village de Passchendaele. Après la guerre, Ludendorff écrivit : « Les actions de la troisième bataille des Flandres présentaient les mêmes caractéristiques d'attaques délibérées. La profondeur de pénétration était limitée de manière à assurer une certaine immunité face à nos contre-attaques et celles-ci se faisaient décimer par les tirs groupés de l'artillerie. Quant à la bataille du 4 octobre, encore une fois, nous ne nous en sommes sortis qu'au prix d'énormes pertes[8]. »

De fait, la victoire de Broodseinde s'avéra, au début d'octobre, un point culminant pour les Alliés dans les Flandres. Le 9 octobre, les troupes reçurent l'ordre de prendre le village de Poelkapelle. Cette bataille fut un échec total. Les soldats étaient épuisés, la boue se révélait un adversaire aussi coriace que les Allemands eux-mêmes et le moral était à son plus bas. Toute avancée était aussitôt oblitérée par les contre-attaques allemandes. Le 12 octobre, les Alliés avaient subi 13 000 pertes supplémentaires, et l'assaut fut annulé.

La contribution des Canadiens

Haig savait que les 100 000 pertes qu'avaient subies les Alliés dans cette campagne seraient gaspillées s'il ne parvenait pas à capturer Passchendaele. Il trouva quelque réconfort à se dire que le promontoire surplombant Ypres était maintenant aux mains des Alliés et que, s'ils arrivaient à passer au-delà de Passchendaele, la voie leur serait ouverte jusqu'à la côte belge. Haig décida que les troupes britanniques, australiennes et néo-zélandaises dont il s'était servi jusque-là ne pouvaient plus rien faire. Il se tourna donc vers les Canadiens. Il savait que les soldats du Corps canadien, forts de leurs succès à la crête de Vimy et lors de la bataille de la

Archives nationales PA-002084

tous les jours à toute heure. On est mouillé et on reste mouillé tout le temps qu'on est à l'avant [...][10]. »

Et il n'y avait pas que la boue. Les Canadiens devaient combattre un ennemi planqué dans des casemates de béton armé. Comme l'écrivait le major Robert Massie, de l'artillerie canadienne : « Ces casemates sont de tailles variées: à l'intérieur, certaines mesurent 8 pieds sur 10, d'autres sont plus grandes. Les murs de béton peuvent avoir une épaisseur de 12 à 18 pouces et même de 2 pieds sur les côtés exposés au tir de notre artillerie. Le toit mesure entre 2 et 5 pouces d'épaisseur, le tout renforcé d'acier. Pour un gros canon, c'est une petite cible à atteindre. Un obus de 18 livres ou un projectile de Howitzer de 4 ou 5 pouces ne fait que rebondir dessus, à cause de la façon dont les projectiles sont faits et de la solidité de l'objet qu'ils frappent. Je ne pourrais dire avec certitude si nos canons de 6 pouces sont capables de démolir une casemate[11]. »

Côte 70, méritaient bien leur réputation de troupes d'élite prêtes à entreprendre les plus sales boulots. Haig ordonna donc à deux divisions canadiennes de se rendre à Passchendaele.

Le lieutenant-général Sir Arthur Currie, ancien homme d'affaires et officier de milice de Victoria qui avait succédé au général Sir Arthur Byng à la tête du Corps canadien, s'y objecta fortement. Il estimait que ses hommes n'avaient pas encore assez récupéré pour mener une nouvelle bataille déterminante. Toutefois, le Haut commandement britannique insista, soulignant que Passchendaele valait la peine. Haig persuada donc Currie d'accepter la mission. Cela dit, Currie parvint à arracher à Haig certaines concessions. Conscient que les récents succès du corps canadien reposaient sur une bonne préparation, comme en témoignaient les plans rigoureusement établis préalablement à l'attaque de Vimy, Currie insista pour qu'aucun assaut ne soit lancé contre Passchendaele tant et aussi longtemps qu'il ne serait pas lui-même assuré que ses hommes étaient prêts. Sir Arthur voulait absolument éviter toute perte de vie canadienne tant dans l'attaque que dans la défense subséquente de Passchendaele[8].

Les préparatifs

« Vous ne serez appelés à avancer que lorsque tous les efforts possibles auront été faits pour dégager la voie devant vous. Après cela, ce sera à vous de jouer[9]. »

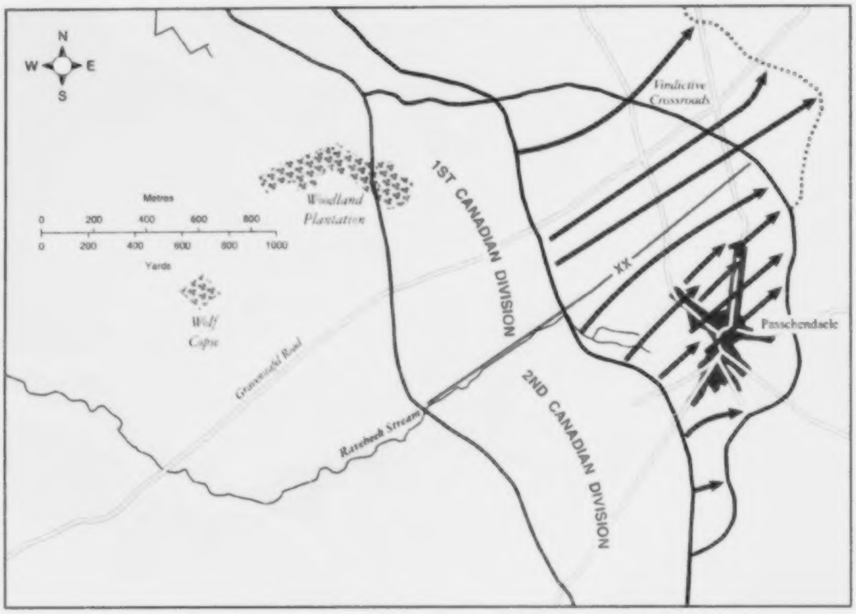
– Lieutenant-général Sir Arthur Currie
[à son infanterie]

En ce mois d'octobre 1917, le saillant d'Ypres était complètement dévasté. William John McLellan, qui était étudiant à l'Université d'Alberta lorsqu'il s'est engagé en 1916, décrivit ainsi le champ de bataille de Passchendaele : « Tout simplement des milles et des milles de trous d'obus, tous remplis d'eau. Le sol est tellement imbibé d'eau qu'on cale jusqu'aux genoux à chaque pas, et il faut continuer d'avancer par peur de s'enliser. De dire que c'est boueux, c'est le moins qu'on puisse dire, et de loin. À part ça, il pleut pratiquement

Currie inspecta lui-même le champ de bataille et prédit que les Canadiens réussiraient, mais au prix de 16 000 pertes. Il exigea également que, si les Canadiens s'engageaient dans les combats, ce serait aux côtés de la 2e armée de Plumer plutôt qu'avec Gough, que Currie n'aimait pas personnellement et en qui il n'avait pas confiance. Il ordonna ensuite à ses officiers de se préparer à prendre Passchendaele.

Plus tard, Robert Massie donna ainsi ses impressions de sa première visite sur le champ de bataille : « Le jour où je suis arrivé, la boue avait 6 pouces de profondeur partout, et la plupart du temps, elle m'arrivait à mi-mollet. Le terrain s'asséchait parfois, mais il finissait toujours par pleuvoir, et la situation allait s'empirant. La contrée environnante était littéralement réduite en miettes et avait l'air d'un champ après qu'on eut arraché les arbres et les souches, sauf que les trous pouvaient avoir jusqu'à 10 pieds de profondeur et étaient remplis d'eau. Les bords des cratères d'obus touchaient presque ceux des trous voisins, si bien que les chevaux et les mulets ne pouvaient traverser. Et si un premier groupe parvenait à passer, la demi-douzaine qui suivait transformait le terrain en une telle masse d'eau et de boue que les animaux n'arrivaient plus à avancer[12]. »

Le général Currie savait que la seule chance pour les Canadiens de réussir était de transporter rapidement et efficacement les hommes, les munitions et l'équipement en première ligne. Il leur fallait d'abord rebâtir le système



Passchendaele, 27 octobre – 7 novembre 1917

Carte par Christopher Johnson

deux mètres. Là où il était impossible d'enfouir les fils, des estafettes transportaient les missives entre les premières lignes et l'arrière. On distribua même des pigeons voyageurs aux unités, au cas où les messagers n'auraient pu passer.

Des tirs de barrage de l'artillerie, assistés d'observateurs munis d'appareils sans fil pour transmettre les coordonnées des cibles, devaient servir à couper les barbelés qui protégeaient les défenses allemandes. À Vimy, l'état-major canadien avait surpris tout le monde en remettant une carte à chaque soldat afin que chacun connaisse ses objectifs particuliers et le moment auquel il était censé s'y trouver. Currie fit la même chose à Passchendaele. Afin d'aider davantage l'infanterie, comme cela s'était fait avant l'attaque de Vimy, le corps de génie construisit des répliques des casemates et des tranchées allemandes pour que les soldats canadiens puissent s'entraîner encore et encore aux manœuvres de l'assaut à venir.

Tous ceux qui se trouvaient dans les positions avancées étaient constamment sous les regards et les tirs ennemis. Alors même que les unités de pionniers construisaient de nouvelles routes et des ponts pour l'infanterie, des avions bombardiers tactiques allemands lâchaient des explosifs sur ces hommes et leurs ouvrages. En tout, 1 500 Canadiens perdirent la vie durant cette phase préparatoire à la bataille.

de transport et drainer les marécages entourant le village. Le major-général (plus tard Sir) David Watson, commandant de la 4e division, décrivit ainsi les préparatifs :

> « Nos ingénieurs ont immédiatement commencé à poser nos rails de transport, et les canons furent amenés assez loin à l'avant. Les hommes établirent des dépôts de munitions et d'approvisionnement ainsi que des postes de secours; ils creusèrent et apprêtèrent pour l'infanterie de bonnes positions qui serviraient de tremplins pour l'assaut. Le travail se poursuivit jour et nuit dans les conditions les plus exigeantes et les plus difficiles qui soient [...][13]. »

Certains exprimèrent d'autres inquiétudes. Robert Massie se préoccupait de la sécurité des armes. « L'infanterie devait, elle aussi, avancer, et sa progression dépendait de la construction de trottoirs. Il s'agissait de planches posées dans les tranchées pour que les fantassins puissent y marcher. Ces trottoirs, larges de deux planches, s'étendaient ainsi sur plusieurs milles. Mais l'artillerie était obligée de rester sur les routes[14]. » L'efficacité des communications était devenue une obsession pour Currie et son état-major. Ils s'étaient rendu compte que les fils téléphoniques, normalement enfouis à un mètre de profondeur, étaient détruits par les obus de l'artillerie allemande qui pénétraient facilement dans la terre meuble. Currie ordonna donc qu'on enterre les fils à

Le plan

Quelques jours avant l'assaut sur Passchendaele, le général Watson entendit Haig dire que le Corps canadien jouerait un rôle déterminant le jour de l'opération et que « notre effort était le plus considérable, tous les autres n'étant qu'accessoires à la capture de l'éperon de Bellevue, de la ferme de la crête et de Passchendaele même[15] ». Sir Arthur Currie avait établi un plan simple et direct pour prendre Passchendaele. Les Canadiens attaqueraient en une série d'opérations coordonnées, chacune ayant un objectif bien circonscrit, jusqu'à ce que soient conquis le village lui-même ainsi qu'une position défendable sur la crête de Passchendaele. L'objectif général était d'enfoncer un mince coin dans les positions allemandes.

Le but initial de Currie était identifié par une ligne rouge sur les cartes des Canadiens; c'était la première d'une série de lignes colorées indiquant les objectifs de combat. Les Canadiens allaient attaquer en deux colonnes contournant le marécage de Ravebeek. La 3e division aurait à venir à bout d'une série de casemates sur l'éperon de Bellevue pour atteindre son objectif, qui était de gagner 1 200 mètres jusqu'à Friesland, en bordure du marécage. L'objectif principal de la 4e division était de capturer le bosquet Decline et la voie ferrée Ypres-Roulers, qui passait à seulement 600 mètres de là.

Entre le 21 et le 25 octobre, 587 canons de campagne pilonnèrent les positions allemandes dans le cadre d'un bombardement préparatoire. Une succession de barrages roulants balayèrent le *no man's land*, s'interrompant par moments pour reprendre de plus belle. Les Allemands, tapis dans leurs casemates et autres abris de tranchées, ne pouvaient savoir quand allait débuter le véritable assaut. Contrairement aux attaques précédentes, cette fois-ci, l'élément de surprise serait du côté des Canadiens.

Alors que la tension montait, les officiers canadiens et leurs hommes étaient prêts. Robert Massie s'est fait le porte-parole de nombreux Canadiens présents à ce moment-là lorsqu'il a déclaré : « Si Passchendaele nous attirait tous probablement plus que toute autre action menée cette année-là, c'est en raison des difficultés qui y étaient associées et aussi parce que les autres troupes n'avaient pas réussi à le capturer[16]. »

La bataille de Passchendaele

À 5 h 40 exactement, le matin du 26 octobre 1917, les mitrailleuses lourdes des Canadiens ouvrirent le feu. Deux minutes plus tard, tous les canons des batteries canadiennes tiraient en même temps. La presse allait rapporter peu après que la canonnade pouvait s'entendre jusqu'à Londres. Le barrage roulant fit son premier ratissage du *no man's land*, des mortiers pilonnèrent les casemates et les barbelés furent soufflés, libérant le passage. Le barrage n'était pas comme celui de Vimy, où un seul rideau d'obus avait balayé le champ de bataille. À Passchendaele, on employa sept rangs de bombardement distincts. Puis, 20 000 fantassins canadiens émergèrent de leurs abris et tranchées pour s'avancer sous une bruine qui allait bientôt se transformer en pluie. Le barrage roulant offrait une certaine protection, mais il se déplaçait si vite et était si complexe qu'il permettait aux artilleurs allemands de viser les Canadiens qui avançaient. Robert Massie raconta plus tard :

> « Les 3e et 4e divisions devaient attaquer sur un terrain en contrebas, appelé fond marécageux sur les cartes, avant d'atteindre le terrain en saillie de l'autre côté, appelé éperon de Bellevue, où se trouvaient plusieurs casemates. Il avait plu cette nuit-là et, au matin, il était très difficile de progresser. Le barrage a débuté à peu près au moment prévu et, une fois le jour levé, vers huit heures et demie ou neuf heures, je pouvais voir assez bien l'infanterie avancer derrière le barrage, mais leur progression était si difficile que les hommes n'arrivaient pas à suivre l'allure des intervalles du barrage – Je crois que c'était 50 verges [45 mètres] toutes les quatre minutes. Normalement, sur terrain sec, nous avions 100 verges [90 mètres] toutes les deux ou trois minutes[17]. »

Poursuivant son exposé, Massie ajouta : « Je pouvais voir, à ma gauche, le barrage devancer les hommes qui n'arrivaient pas à suivre le rythme. On pouvait à peine les voir; s'ils n'avaient pas bougé, on aurait été incapable de les distinguer du sol. Ils étaient sortis depuis à peine plus de dix minutes et, déjà, ils étaient trempés et couverts de boue, de la tête aux pieds[18]. » La 3e division se faufilait de cratère en cratère. Les hommes se rendirent rapidement compte que les obus de mortier et les grenades à fusil s'avéraient efficaces contre les casemates de l'éperon de Bellevue. Des détachements de mitrailleuses Lewis ont été appelés à se joindre au combat, devenu particulièrement acharné, et, bientôt, les Canadiens étaient en position sur la ligne rouge, à l'est et au nord de Passchendaele.

La 4e division se rendit encore plus loin. On lui avait demandé d'avancer sur une certaine distance, mais elle poussa temporairement jusqu'à l'objectif suivant, la ligne bleue. Cependant, les Allemands répliquèrent le 27 octobre en lançant une importante contre-attaque, qui repoussa finalement les Canadiens hors du bosquet Decline, qu'ils venaient de capturer. Puis, dans la nuit du 27 au 28 octobre, les Canadiens reprirent le bosquet après de féroces corps à corps, souvent à coups de baïonnette. La 3e division avait aussi eu des difficultés en s'avançant au nord du marécage de Ravebeek. Des bombardements intensifs de l'artillerie ennemie forcèrent ses effectifs à se retirer temporairement sur leurs positions initiales jusqu'à ce que des renforts

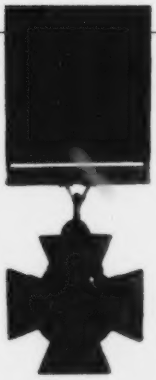
Archives nationales PA-002162

viennent les aider à reprendre leur progression. Au cours des quelques jours qui suivirent, les Canadiens fortifièrent leurs positions pour maintenir leurs gains. En tout, les sept bataillons, chacun composé en moyenne de 600 hommes, avaient perdu 2 481 hommes au combat. Le soldat Richard Mercer résuma ainsi les combats : « Passchendaele était tout simplement un endroit terrible, terrible, terrible, terrible, terrible, terrible. Nous marchions sur des caillebotis de bois, un peu comme des échelles posées sur le sol. Les Allemands se concentraient sur ces choses-là. Si un homme était touché et tombait à côté, il pouvait facilement se noyer dans la boue et ne plus jamais être revu. On ne voulait tout simplement pas sortir des caillebotis[19]. »

Ce n'était pas plus facile pour l'ennemi. Ludendorff allait écrire plus tard : « L'horreur des cratères de Verdun était surpassée. Ce n'était plus du tout la vie. Ce n'était qu'une souffrance indicible. Et à travers ce monde de boue, les attaquants se traînaient, lentement mais sûrement, en masses compactes. Cloués dans la zone avancée sous notre tempête de feu, ils s'effondraient souvent, et l'homme seul dans son cratère d'obus pouvait reprendre son souffle un moment. Puis, la masse se remettait à avancer. Les fusils et les mitrailleuses s'enrayaient à cause de la boue. L'homme se battait contre l'homme et, trop souvent, la masse gagnait[20]. »

Le 30 octobre, les Canadiens reportèrent leur attention sur les objectifs de la ligne bleue, soit « l'assaut final sur Passchendaele, fortement défendu par les Allemands à Metcheele sur l'éperon de Bellevue. À la ferme Vapour, la 1re division doit se joindre au 2e corps d'armée britannique et avancer vers le nord-est pendant que la 2e division s'élance à l'assaut du village de Passchendaele[21]. »

Cette fois, le bombardement d'artillerie préliminaire commença à 5 h 50, 420 pièces conjuguant leurs tirs pour créer un effet. Les artilleurs visaient délibérément les casemates, mais cette fois-ci ils n'essayaient pas de les toucher directement. On avait en effet constaté que les obus qui explosaient juste devant les casemates pouvaient les déloger de leurs fondations. Les fantassins n'auraient ensuite qu'à « balayer » les Allemands qui tentaient de s'extraire des casemates disloquées.



Lieutenant Robert Shankland, 43e bataillon d'infanterie canadienne (le 26 octobre)
Major Thomas William Holmes, 4e bataillon des Canadian Mounted Rifles (le 26 octobre)
Major Christopher Patrick John O'Kelly, 52e bataillon d'infanterie canadienne (le 26 octobre)
Soldat Cecil John Kinross, 49e bataillon d'infanterie canadienne (le 29 octobre)
Sergent George Harry Mullin, Princess Patricia's Canadian Light Infantry (le 30 octobre)
Major George Randolph Pearkes, 5e bataillon des Canadian Mounted Rifles (le 30 octobre)
Lieutenant Hugh McKenzie, 7e compagnie de mitrailleurs canadiens (le 30 octobre)
Soldat Colin Fraser Barron, 3e bataillon d'infanterie canadienne (le 6 novembre)
Soldat James Peter Robertson, 27e bataillon d'infanterie canadienne (le 6 novembre)

Archives nationales PA-002367

Archives nationales PA 002056

Des soldats canadiens avec des prisonniers de guerre allemands après la bataille.

La stratégie de Currie, qui consistait à cumuler de petits gains, fonctionnait bien. De concert avec deux divisions britanniques, les Canadiens avancèrent sur le village de Passchendaele. Sous couvert d'une pluie diluvienne, ils atteignirent rapidement les faubourgs de la municipalité maintenant en ruine. En attendant la relève, ils tinrent la place pendant cinq jours, souvent enlisés dans la boue jusqu'à la taille et placés sous le feu intense de l'artillerie allemande. Lorsque les 1re et 2e divisions vinrent enfin prendre la relève, 80 p. cent des effectifs des 3e et 4e divisions étaient devenus des victimes.

Passchendaele, enfin!

Le 6 novembre, les Canadiens étaient prêts à avancer jusqu'à la ligne verte. Leur objectif ultime était de capturer le terrain surélevé au nord du village et d'assurer leurs positions sur le flanc est de la crête de Passchendaele. Le major Robert Massie rappelle de nouveau les événements : « Le jour du troisième assaut [...], les 1re et 2e divisions prirent Passchendaele. À cette occasion, l'attaque se déroula plus facilement que les précédentes. Les soldats avaient un bon terrain à couvrir et ceux qui entrèrent dans le village de Passchendaele purent progresser assez rapidement et atteindre leurs objectifs à temps[22]. »

Au début, la 2e division dut mener des combats corps à corps et parvint à occuper Passchendaele à peine trois heures après que l'attaque eut été lancée, à 6 heures. La 1re division, par contre, connut des difficultés lorsqu'une compagnie du 3e bataillon se trouva isolée et embourbée dans un marécage. Quand la situation se rétablit enfin, la 1re division put continuer d'avancer sur ses objectifs. Des tunnels bien camouflés, à Mosselmarkt, permirent toutefois à l'ennemi de contre-attaquer, mais les Canadiens repoussèrent l'assaut. À la fin de la journée, le Corps canadien avait solidement pris en main Passchendaele et la crête.

La dernière action des Canadiens à Passchendaele s'amorça à 6 h 05 le matin du 10 novembre 1917. Sir Arthur Currie en profita pour modifier la ligne en renforçant ses positions défensives. Plus tard, Robert Massie allait résumer ainsi les pensées de nombreux Canadiens qui participaient à l'offensive : « Ce que ces hommes ont fait à Passchendaele est au-dessus de tout éloge. Le terrain n'offrait aucune protection. Ils ne pouvaient pas se réfugier dans les tranchées

pleines de boue et, la nuit, on les voyait blottis ensemble par deux ou trois, couchés sur le sol qui n'était que boue, sans protection aucune. Puis, ils repartaient le lendemain matin pour finir leur boulot[23]. »

> *« On nous a demandé l'impossible et nous l'avons accompli[24]. »*
>
> – Lieutenant-colonel Agar Adamson

Conclusion

Les Canadiens avaient accompli l'impossible. Après seulement 14 jours de combat, ils avaient délogé l'armée allemande de Passchendaele et de la crête. Il ne restait presque rien du village à tenir. En tout et pour tout, le Corps canadien avait tiré 1 453 056 obus et 40 908 tonnes d'explosifs à grande puissance. Les photos aériennes permirent de dénombrer près d'un million de cratères d'obus dans un périmètre de 2,6 kilomètres carrés. Mais les coûts humains furent encore plus grands : du côté britannique, les pertes se chiffrèrent à plus de 310 000, dont environ 36 500 Australiens et 3 596 Néo-Zélandais. Chez les Allemands, elles totalisèrent 260 000 soldats morts ou blessés.

> **« La stratégie de Currie, qui consistait à cumuler de petits gains, fonctionnait bien »**

Pour ce qui est des Canadiens, les paroles de Currie se révélèrent prophétiques. Il avait dit à Haig qu'il en coûterait 16 000 hommes pour capturer Passchendaele et, de fait, le décompte final s'éleva à 15 654, dont la plupart furent tués. On ne retrouva jamais les corps de 1 000 soldats canadiens, enfouis à jamais dans la boue des Flandres. Neuf Canadiens méritèrent la croix de Victoria durant les combats de Passchendaele. Bien que les coûts humains aient été terribles, « la compétence, la confiance et la maturité qui avaient émergé en 1915 à Ypres, non loin de là, puis à la crête de Vimy plus tôt ce printemps-là , confirmèrent encore une fois la réputation du Corps canadien comme étant la meilleure formation de combat sur le front ouest ». C'est ce qu'écrivait, en 2004, le distingué professeur d'histoire du Collège militaire royal du Canada, Ronald Haycock, Ph. D., dans *The Oxford Companion to Canadian History*.

Haig tint parole. Dès le 14 novembre 1917, les Canadiens avaient regagné le calme relatif du secteur de Vimy. On ne leur avait pas demandé de tenir ce qu'ils avaient payé si cher pour conquérir. Cependant, en mars 1918, tous les gains réalisés par le Canada à Passchendaele allaient être perdus aux mains des Allemands lors de l'offensive du printemps appelée *Opération Michael*.

Le général Sir David Watson louangea l'effort canadien en ces mots : « Ce n'est guère surprenant que les Canadiens aient acquis à ce moment-là la réputation d'être les meilleures troupes de choc des armées alliées. Ils s'étaient mesurés à l'élite des troupes de choc allemandes et la supériorité des Canadiens avait été incontestablement démontrée. Ils avaient le physique, l'endurance et le sens de l'initiative, la confiance régnait entre les officiers et leurs hommes (souvent de même situation sociale au civil) et il advint qu'ils eurent l'occasion d'en faire la preuve[25]. »

Le premier ministre britannique David Lloyd George fit, lui aussi, l'éloge des Canadiens, mais en des termes plus clairs encore : « À chaque fois que les Allemands voyaient le Corps canadien se présenter en première ligne, ils se préparaient au pire[26]. »

NOTES

1. <www.dfait-maeci.gc.ca/canada-europa/brussels/passchendaele/letters-fr.asp>
2. <www.firstworldwar.com/source/ypres3_ludendorff.htm>
3. *Ibid.*
4. *Ibid.*
5. *Ibid.*
6. *Ibid.*
7. *Ibid.*
8. *Ibid.*
9. <www.dfait-maeci.gc.ca/canada-europa/brussels/passchendaele/battle-fr.asp>
10. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/canada-europa/brussels/passchendaele/letters-fr.asp>
11. *The Empire Club of Canada Speeches 1917-1918*, Toronto : The Empire Club of Canada, 1919, p. 86-96 (orateur : Robert Massie, officier de l'artillerie canadienne, le 17 janvier 1918).
12. *Ibid.*
13. Charles F. Horne (dir.), *Records of the Great War*, vol. V, National Alumni, 1923.
14. Discours de Massie, le 17 janvier 1918.
15. Horne, *op. cit.*
16. Discours de Massie, le 17 janvier 1918.
17. *Ibid.*
18. *Ibid.*
19. <www.scottish.parliament.uk/business/officialReports/meetingsParliament/or-07/sor0131-02.htm>
20. <www.firstworldwar.com/source/ypres3_ludendorff.htm>
21. <www.dfait-maeci.gc.ca/canada-europa/brussels/passchendaele/battle-fr.asp>
22. Discours de Massie, le 17 janvier 1918.
23. *Ibid.*
24. <www.dfait-maeci.gc.ca/canada-europa/brussels/passchendaele/battle-fr.asp>
25. Horne, *op. cit.*
26. <www.vac-acc.gc.ca/remembers_f/sub.cfm?source=history/firstwar/canada/canada8>

Musée canadien de la guerre 19710261-5789

Wrens à midi, quartier général de la marine, par Pegi Nicol MacLeod.

AU SERVICE DE LEUR PAYS : L'HISTOIRE DES *WRENS**, 1942-1946

par Emilie Anne Plows

> « *Pour nous, les femmes, le fait d'être appelées à servir aux côtés de ces hommes formidables est réellement un honneur. Quelle que soit la forme que peut prendre notre service, cela fait partie du grand tout, et nous devrions être fières de le mener à perfection. Lorsque la guerre sera finie, ce sera quelque chose à ramener chez soi, cette expérience exceptionnelle du devoir et du service, une vision élargie de ce que le Canada est et représente, une camaraderie qui va au-delà des relations ordinaires.* »
>
> – Princesse Alice, Commandant honoraire
> Service féminin de la Marine royale du Canada[1]

Introduction

Au printemps 1941, le Canada était en guerre depuis près de deux ans. Face au besoin croissant d'effectifs pour l'effort de guerre, le quartier général de la Défense nationale demanda à la marine, à l'armée et à l'aviation de déterminer les rôles que pourraient assumer des femmes en uniforme. À l'époque, la marine croyait qu'elle n'aurait besoin que d'un petit nombre de chauffeurs et, contrairement à l'armée et à l'aviation, elle n'estimait pas nécessaire de constituer un service distinct pour les femmes[2]. Un an plus tard, cela allait changer.

> « Nous avons besoin d'hommes et d'encore plus d'hommes pour les équipages des navires de la Marine royale du Canada qui patrouillent les océans. C'est dans le but de remplacer ces hommes pour le service à terre que l'on organise et entraîne des femmes dans le Service de la Marine royale du Canada. Un appel est lancé aux femmes canadiennes pour qu'elles se portent volontaires en se présentant au bureau de recrutement le plus proche de chez elles[3]. »

Emilie Plows *est la fille d'un capitaine de vaisseau de la Marine canadienne, et son frère aîné sert aussi dans la marine. En 2006, elle a obtenu son baccalauréat ès arts avec spécialisation en histoire de l'Université d'Ottawa et elle travaille actuellement comme préposée à la consultation des documents textuels à Bibliothèque et Archives Canada.*

* Note de la rédaction : Veuillez noter qu'à l'époque de la Deuxième Guerre mondiale, les activités militaires au Canada se déroulaient essentiellement en anglais et qu'il n'existe donc aucun équivalent français de l'appellation *Wrens*, formé à partir de l'acronyme britannique de Women's Royal Naval Service, désignant aussi les membres du Service féminin de la Marine royale du Canada. Par ailleurs, la féminisation de nombreux titres, grades et métiers en français s'étant faite récemment, nous avons pris le parti de laisser au masculin ceux qui n'avaient pas d'équivalent féminin à l'époque, comme c'était l'usage.

Musée canadien de la guerre 19890086-514

la fois bénéfiques et synergiques. Alors que, d'un côté, les femmes en service aidaient considérablement le Canada en guerre, le devoir qu'elles accomplissaient leur profitait tant sur le plan personnel que collectif en leur donnant un but bien précis, une fierté et une confiance en soi qu'elles garderaient pour le reste de leur vie.

Les origines

En janvier 1942, la Marine royale du Canada demanda à l'Amirauté britannique de l'aider à mettre sur pied son propre service féminin[3]. Le ministre de la Défense nationale responsable de la marine justifia la création d'une telle organisation en soulignant que les femmes pouvaient occuper de très nombreux emplois, ce qui permettrait aux hommes de se consacrer à « des tâches plus dures que celles qu'ils accomplissent maintenant[4] ». En mai de la même année, une note de service fut envoyée au Comité de guerre du Cabinet, énumérant les tâches et les postes qui pouvaient être confiés aux femmes : chiffrage et déchiffrage, travail de bureau, opération de téléscripteurs, standardistes, télégraphistes sans fil, commis au chiffre, cuisinières, préposées à l'intendance, estafettes, opératrices d'ascenseur et conductrices de véhicule motorisé[5]. D'autres postes s'ajouteraient à mesure que l'effort de guerre s'intensifierait; la liste suivante est tirée d'une publicité parue dans les journaux en 1943 : préposée au carré des officiers, adjointe aux quartiers, blanchisseuse, aide à l'approvisionnement, sténographe, correctrice de documents confidentiels, commis des postes, secrétaire, commis à la paye, spécialiste des communications et des opérations, maître-voilier, aide-infirmière et chargée de la réglementation.

Avec l'accroissement de l'effort de guerre et l'intensification de la Bataille de l'Atlantique, il était devenu évident que l'on avait besoin de plus en plus d'hommes pour le service en mer, et cela laissait un nombre important de postes à combler pour le service à terre.

Le présent article vise à permettre au lecteur de mieux comprendre ce qu'était le Service féminin de la Marine royale du Canada (WRNSC-SFMRC) : ses objectifs, son organisation, les défis qui lui étaient posés, son rôle dans l'effort de guerre et surtout l'effet que cela a eu sur les femmes qui ont servi en tant que *Wrens*, comme on en est venu à les appeler communément. Ce bref exposé fera en outre la démonstration que la création du Service féminin de la Marine royale du Canada a eu deux conséquences à

Archives nationales PA 116993

À la fin de la guerre, 39 métiers avaient été déclarés accessibles aux femmes en service[7]. Aussi dérisoires qu'aient pu paraître certaines de ces tâches, elles étaient toutes essentielles à l'effort de guerre. Dans le cadre d'une tournée des écoles du Québec et de l'Ontario, le vice-amiral G. C. Jones, vice-chef d'état-major de la Marine, déclara ce qui suit :

> « Nombre de ces tâches ne sont pas spectaculaires, mais elles sont vitales pour le service. Elles doivent être accomplies – et bien accomplies –, sinon le service en souffrira. Je sais à quel point est important le travail, par exemple, des blanchisseuses *Wren*. Ces filles ne savent peut-être pas qu'elles ont énormément contribué à l'efficacité du service. Moi, je le sais[8]. »

Archives nationales PA-146020

Quelles que soient les tâches qu'*elles* effectuaient, les *Wrens* ont aidé à combler bon nombre des besoins de la Marine royale du Canada.

Le service

En réponse aux demandes canadiennes, l'Amirauté britannique dépêcha trois officiers du Women's Royal Naval Service (WRNS)[9] pour aider à mettre sur pied le Service féminin de la Marine royale du Canada. L'organisation canadienne adopta le modèle britannique, sauf que, contrairement au Women's Royal Naval Service et aux divisions féminines de l'Armée canadienne et de l'Aviation royale du Canada, le Service féminin devint partie intégrante de la Marine royale du Canada, et non pas une formation auxiliaire[10]. Dans les faits, cela signifiait qu'en vertu des règlements, le rang et l'autorité des officiers féminins étaient « prescrits en fonction des rangs et des taux en vigueur dans la Marine royale du Canada[11] ».

De prime abord, plusieurs défis se posaient à la création du Service féminin de la Marine royale du Canada en ce qui avait trait à l'organisation, au recrutement, à l'hébergement et à la formation. Chacun de ces défis nécessitait, pour être relevé, une période de tutelle britannique, mais l'objectif était de confier à terme l'autorité des divers éléments constituants aux *Wrens* canadiennes[12].

Les trois officiers *Wren* britanniques, soit le capitaine en second Dorothy Isherwood, le surintendant Joan Carpenter et le second officier Elizabeth Sturdee, parcoururent le Canada pour faire la promotion du Service féminin de la Marine royale du Canada. On peut dire que, des trois armes, ce fut la marine qui réussit le mieux à surmonter les problèmes de recrutement. Il semble qu'elle ait bénéficié de l'observation du développement des autres services féminins et qu'il lui fut donc plus facile de choisir ses effectifs et d'établir un esprit de corps généralisé[13]. Les exigences en matière de recrutement au sein du Service féminin de la Marine royale du Canada allaient quelque peu évoluer au fil des ans. Les règlements du début stipulaient que les candidates devaient être des sujets britanniques de race caucasienne, être âgées de 18 à 45 ans et n'avoir aucun dépendant de moins de 16 ans[14], mais aucune femme de moins de 21 ans ne pouvait obtenir de brevet d'officier[15]. Le chef du personnel de la marine fit toutefois quelques exceptions pour des femmes particulièrement qualifiées ayant jusqu'à 49 ans[16]. En 1943, on modifia les exigences pour permettre aux femmes de moins de 56 ans de s'enrôler comme cuisinières[17]. L'année suivante, la composante raciale fut abandonnée, et les candidatures n'étaient plus réservées aux seules Caucasiennes[18]. Outre ces exigences, les postulantes devaient être en santé et avoir au moins huit ans de scolarité reconnue. Les normes, au chapitre de l'éducation, étaient plus élevées pour les officiers, qui devaient avoir une formation et un diplôme universitaires ou l'équivalent[19].

À l'origine, on s'inquiétait dans certains milieux de la marine que les meilleures candidates auraient déjà joint les rangs de l'armée et de l'aviation en 1941, lorsque ces armes avaient lancé leurs campagnes de recrutement. Cependant, le surintendant Carpenter affirma, lors d'une

Archives nationales PA 142460

entrevue à la radio en 1943, que le service était inondé de demandes d'emploi. Elle poursuivit ainsi :

> « J'ai été extrêmement impressionnée par l'enthousiasme des filles canadiennes partout où je suis allée. Elles semblaient toutes impatientes de servir et de faire quelque chose de constructif pour aider à gagner la guerre. Je les ai trouvées très réceptives à la tradition navale et disciplinables [...][20]. »

Le Service féminin de la Marine royale du Canada attirait des femmes de toutes conditions sociales : des fermières, des débutantes, des étudiantes, des enseignantes, des travailleuses d'usine, des vendeuses de grands magasins et des employées de bureau. Le recrutement se poursuivit tout au long de la guerre, et ce, jusqu'en février 1945; en avril de cette année-là, environ 6 500 *Wrens* avaient servi sous le drapeau, la plupart étant originaires de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et du Québec. L'enrôlement total dans le Service féminin de l'Armée canadienne avait atteint 22 000 membres et le Service féminin de l'Aviation royale du Canada, pour sa part, avait enrôlé plus de 17 000 femmes[21], ce qui faisait de celui de la Marine royale du Canada le plus petit service féminin au pays[22].

À l'été 1942, on disposait de 2 000 dossiers de candidature pour constituer la première classe de *Wrens*. De ce nombre, 70 candidates furent sélectionnées pour « leurs qualités de meneuse et leurs remarquables capacités administratives[23] ». Le 29 août 1942, 67 femmes entreprenaient leur instruction de base à Kingsmill House, à Ottawa. Le 19 septembre, 28 d'entre elles paraissaient devant le premier comité de sélection et 21 de ces *Wrens* obtinrent ensuite leur brevet d'officier de la Marine royale de Sa Majesté, devenant ainsi « les premières femmes à détenir une commission du roi dans quelque marine britannique[24] ». Après l'obtention de leur diplôme, le 1er octobre 1942, certaines de ces femmes furent nommées officiers de recrutement et d'autres furent envoyées à Galt, en Ontario, pour aider à y établir le centre d'instruction de base du Service féminin de la Marine royale du Canada.

On en vint à appeler *frégates de pierre* cet établissement et les autres centres d'instruction du Service féminin de la Marine royale du Canada : chacun était désigné comme étant un des navires canadiens de Sa Majesté auquel s'appliquait toute la terminologie nautique correspondante. Le centre de Galt, le *HMCS Conestoga*, offrait un programme d'instruction de trois semaines conçu de façon à permettre une transition rapide de la vie civile à la vie militaire. Les nouvelles recrues recevaient un entraînement physique et étaient soumises à des exercices répétés; elles assistaient également à des cours portant sur les traditions et coutumes navales[25]. Parmi les autres centres d'instruction, il y avait le *Cornwallis* à Halifax, en Nouvelle-Écosse, et le *St. Hyacinthe* à Saint-Hyacinthe, au Québec. Ces centres n'offraient cependant aucun hébergement pour les recrues, et il fallut construire de nouveaux bâtiments temporaires ou permanents. Cela eut pour effet de retarder le recrutement et la formation vers la fin de 1942, puis au cours de l'année suivante[26].

Malgré tout, des cours débutèrent en mai 1943 au *HMCS Cornwallis* pour des rédactrices et des aides à l'approvisionnement. La formation pour les cuisinières, les préposées au carré des officiers, les aides-infirmières, les blanchisseuses, les conductrices de véhicules motorisés et les photographes commença plus tard au même centre. En juin, des cours de chiffrage, de signalisation visuelle, d'opération de téléscripteur et de télégraphie s'amorcèrent au *HMCS St. Hyacinthe*[27]. Puis, en février de la même année, on mit sur pied, à Ottawa, une formation pour les officiers du Service féminin de la Marine royale du Canada, qui proposait non seulement une initiation générale à la profession d'officier, mais était aussi une occasion pour les femmes

Archives nationales PA 191176

Adelaide Sinclair

officiers de discuter des problèmes auxquels elles seraient confrontées dans l'exercice de leurs fonctions. Initialement, le cours ne durait que deux semaines, mais il fut plus tard allongé à cinq semaines. Des tests pratiques étaient administrés tout au long du programme et les femmes faisaient l'objet d'une évaluation « [pour déterminer] leurs qualités générales d'officiers en mettant l'accent sur le jugement, le sens des responsabilités, le leadership [et] le pouvoir de commander[28] ».

À l'été 1943, le travail du Service féminin de la Marine royale du Canada était déjà reconnu et salué. Le ministre de la Défense nationale responsable de la marine déclara :

> « Les attentes que la marine avait mises en vous [les *Wrens*] ont trouvé leur justification dans votre travail acharné et votre sens du devoir. Vous qui êtes membres de la branche sœur du service supérieur avez mérité le respect de tous les Canadiens par votre acceptation des exigences, votre empressement à vous acquitter de vos responsabilités et votre contribution inestimable à l'effort de guerre. Vous partagerez amplement la gratitude du peuple canadien quand la victoire sera à nous[29]. »

En septembre de la même année, après que Dorothy Isherwood eut quitté pour l'Angleterre, Adelaide Sinclair fut promue au rang de commandant[30] (capitaine par intérim[31]); elle devenait ainsi la première femme à être nommée par le quartier général canadien au poste de directrice du Service féminin de la Marine royale du Canada. Elle fut également nommée Officier de l'Ordre de l'Empire britannique. Sa citation se lit comme suit :

> « Le commandant Sinclair a fait preuve d'un zèle infatigable et d'une habileté, d'un tact et d'un jugement remarquables en organisant le Service féminin de la Marine royale du Canada pour en faire une unité des plus efficaces et disciplinées[32]. »

Première Canadienne à occuper le poste de directrice du Service féminin de la Marine royale du Canada, Adelaide Sinclair resta aux commandes jusqu'à la dissolution de l'organisation, en 1946.

L'uniforme *Wren* devint source de fierté pour les femmes qui le portaient. Plus d'une *Wren* se souvient que son uniforme lui a manqué quand le Service féminin de la Marine royale du Canada fut dissous. D'ailleurs, l'une d'entre elle se rappelle que, lorsqu'elle retourna à la vie civile au terme de la guerre, perdant ainsi le droit de porter l'uniforme, ses yeux se remplirent de larmes à mesure qu'elle en retirait chaque élément[33]. Rosamund « Fiddy » Greer, qui fut elle aussi une *Wren*, écrit que le fait de porter un uniforme semblait la métamorphoser. « Nous étions transformées en une identité qui déclenchait de forts sentiments de camaraderie et d'unité. Nous étions des *Wrens* [...] et nous en étions très fières[34]. » En réalité, bien des femmes étaient attirées par le Service féminin de la Marine royale du Canada en raison de l'uniforme.

Musée canadien de la guerre 19710261-6470

Portrait d'une Wren, par Marion Long.

Archives nationales PA-150940

Outre ce penchant pour l'uniforme, plusieurs autres raisons motivaient les femmes à s'enrôler dans la marine. Certaines le faisaient parce qu'elles avaient un frère dans la marine ou parce que des amies s'étaient jointes aux *Wrens*. Au moins une femme s'engagea dans le Service féminin de la Marine royale du Canada à cause de son petit ami. Elle écrit : « Quand il est entré dans l'aviation, [il] m'a fait promettre de ne pas m'enrôler dans la Division féminine. Mais il n'avait jamais parlé de la marine[34]! » Certaines choisissaient le Service féminin de la Marine royale du Canada, croyant qu'il y aurait moins de compétition et davantage de possibilités de carrière. C'était en effet le dernier service féminin à être créé[35], et les journaux faisaient beaucoup de publicité pour promouvoir l'enrôlement.

Les récits de nombreuses femmes qui s'étaient engagées dans ce service illustrent la vaste gamme de raisons qui les avaient amenées à joindre les rangs des forces armées, laissant souvent des emplois bien rémunérés dans le civil pour ce faire. La plupart étaient motivées par le désir d'en faire plus et de contribuer à l'effort de guer[illegible]. Certaines voulaient voyager un peu partout au Canada et même outre-mer afin de voir le monde et d'en apprendre davantage[37]. Il y en a aussi qui s'ennuyaient à leur travail et qui cherchaient quelque chose de plus intéressant et de plus stimulant[38] en participant à une aventure riche en émotions[39]. Au-delà de ces motivations plus évidentes, il y en avait d'autres, plus tragiques et émouvantes. Comme l'explique une ancienne *Wren*, bien des femmes avec qui elle a servi sous les drapeaux s'étaient enrôlées parce qu'elles avaient perdu un frère, un petit ami ou un mari au combat[40].

Pour bon nombre de ces femmes, c'était la première fois qu'elles s'éloignaient de leur foyer et de leur famille. L'annonce de leur enrôlement suscitait, chez leurs parents, des réactions mitigées. Une femme qui avait décidé de s'engager dans le Service féminin de la Marine royale du Canada plutôt que de poursuivre ses études raconte que sa mère était « abasourdie » mais que son père accepta ce « soudain changement de plan avec un large sourire[41] ». Il arrivait aussi que la décision de s'enrôler se heurte d'abord à la désapprobation, comme le rappelle une ancienne *Wren* : « Quand je me suis engagée, au début, ça a blessé profondément mon père. À cette époque, une fille quittait rarement la maison, car la famille s'en trouvait brisée[42]. » Mais ce genre d'attitude pouvait changer, comme elle l'explique : « Lorsque je suis revenue à la maison en juillet, pour une période de permission, mon père ne voulait pas que je retire mon uniforme[43]! » Bien des parents étaient fiers de leur fille et l'encourageaient. Une mère, à qui sa fille avait confié, peu de temps après avoir reçu son avis de convocation, sa crainte de ne pas avoir fait le bon choix, se fit rassurante en répondant que, si elle était à sa place, elle s'enrôlerait pour avoir l'occasion de faire de nouvelles connaissances et d'élargir ses horizons[44].

Un des sujets les plus fréquemment abordés dans les récits des anciennes *Wrens* est l'importance des amitiés nées durant leur service en temps de guerre. Une femme explique que « [...] nous étions entrées là, préoccupées par notre propre bien-être, mais nous sommes vite devenues une communauté œuvrant dans le but commun de soutenir l'effort de guerre de la marine[45] ». Cette femme s'habitua tellement à vivre en communauté que, lorsqu'elle fut promue et eut droit à des quartiers privés, elle s'ennuyait de ce bel esprit de camaraderie. Une autre ancienne *Wren* estime qu'elle a noué ses plus belles amitiés dans la marine, précisant qu'« il y a bien peu d'endroits où l'on peut se forger des amitiés aussi solides[46] ». Comme l'a fait remarquer une autre ancienne membre : « Même si, après toutes ces années, nos rapports se sont

Archives nationales PA 142415

espacés, mes amies *Wrens* et moi sommes encore proches parce que nous avons partagé tellement de choses. » Elle soutient que ces amitiés constituaient l'aspect le plus gratifiant de son expérience au sein du Service féminin de la Marine royale du Canada[47].

Même si les *Wrens* vivaient dans des conditions beaucoup moins dangereuses étant donné qu'elles n'avaient pas le droit de servir en mer, elles n'échappaient pas complètement à tout danger. Celles qui étaient postées à Terre-Neuve ou en Angleterre étaient confrontées à la menace d'attaques de sous-marins allemands lors de leur traversée de l'Atlantique. Quand des navires étaient coulés ou torpillés, les *Wrens* qui travaillaient au port étaient profondément attristées par ces pertes. Elles avaient souvent des amies ou amis à bord de ces navires, ou bien c'étaient des marins qu'elles avaient croisés un jour. Par conséquent, les *Wrens* se trouvaient plus exposées aux réalités de la guerre que nombre d'autres femmes sur le front intérieur.

À la fin de la guerre, les *Wrens* partageaient des expériences de retour à la vie civile semblables à celles qu'avaient vécues leurs homologues masculins. Une de ces femmes se souvient :

> « À ce moment-là, je ne voulais penser à rien d'autre que rentrer à la maison. J'avais été partie pendant plus de deux ans et je ne voulais plus penser à la guerre ni aux personnes qui ne reviendraient pas[48]. »

Elle ajoute que son propre retour à la vie civile ne fut pas très difficile. Certaines s'adaptèrent assez facilement, d'autres y mirent plus de temps. La démobilisation était difficile pour bien des femmes qui voulaient continuer de travailler comme *Wrens*. Leurs services n'étant plus requis, nombre d'entre elles se sentirent perdues à leur désaffectation et craignaient leur retour au civil. Une femme écrit : « Ce fut une triste expérience de revenir à la maison et de me faire dire qu'on n'avait plus besoin de moi. Je ne savais pas ce que j'allais faire[49]. » Ces mots résument bien ce qui était sans doute un sentiment partagé par bien des femmes du Service féminin de la Marine royale du Canada quand elles rentrèrent à la maison après avoir servi pendant la guerre.

Nombre d'anciennes *Wrens* avouent que leur service dans la marine a eu une influence positive sur leur vie. Elles étaient très fières d'avoir participé à l'effort de guerre. Qui plus est, certaines disent que le fait d'être *Wren* les a rendues plus responsables et indépendantes[50]. Cette expérience a rehaussé leur confiance en elles-mêmes et leur a donné un but dans la vie : elles se sentaient capables de relever tous les défis[51]. Il y en a même dont les expériences en temps de guerre se révélèrent utiles plus tard dans leur vie. Comme cette ancienne *Wren* qui avait été signaleur visuel et qui, lors d'un voyage en Méditerranée peu après la fin des hostilités, se mit à lire à haute voix un message visuel transmis par un autre navire. Appelée sur la passerelle, elle se demandait si elle n'avait pas commis un impair. Au contraire, le capitaine lui demanda de continuer à lire le message, car personne à bord ne pouvait le déchiffrer[52].

Archives nationales PA-128241

Il y avait toutefois d'autres avantages, plus personnels, à tirer de la vie de *Wren* après la guerre. Parmi celles qui épousèrent des militaires, plusieurs trouvèrent leur mari dans la Marine royale du Canada. Une de ces femmes explique que son expérience de la marine lui permettait de mieux comprendre les frustrations qu'éprouvait souvent son mari. C'est ainsi qu'elle resta très proche de la marine et elle évoque ce moment émouvant qu'elle a vécu lors de la mise en service du NCSM *Athabaskan*, le 29 septembre 1972 :

> « Tous les marins saluent la plage arrière du navire quand ils la traversent. Quand j'ai vu l'équipage de l'*Athabaskan* monter à bord pour la première fois, j'avais l'impression que le navire prenait vie. Chaque marin donnait une part de lui-même à son vaisseau et à ses camarades de bord lorsqu'il saluait la plage arrière de l'*Athabaskan*. Je crois que, moi-même, j'ai laissé un peu de mon esprit dans la Marine du Canada quand j'ai salué la plage arrière une dernière fois[53]. »

Dans l'ensemble, la plupart des *Wrens* ont apprécié leur période de service, et bon nombre disent avoir aimé cette expérience. Une ancienne *Wren* affirme même que ce fut une des meilleures expériences de sa vie, alors qu'une autre déclare qu'elle a trouvé ces années de guerre bonnes et satisfaisantes[54]. Quand on lit les récits de plusieurs de ces femmes, on se rend à l'évidence qu'elles gardent un précieux souvenir de cette aventure. Assurément, on ne peut porter un jugement négatif sur ces femmes qui ont aimé la vie qu'elles menaient pendant la guerre. Leur bonheur venait de la satisfaction qu'elles éprouvaient à servir leur pays en ces temps difficiles, alors qu'il en avait le plus besoin.

En tout, plus de 1 000 *Wrens* servirent à l'étranger durant la guerre. Les premières furent affectées à Washington, en 1943, pour travailler auprès de l'état-major interarmes canadien[55]. À la fin de la guerre, environ 50 *Wrens* travaillaient à Washington ou à New York[56]. Il y en avait aussi 586 qui servaient à Terre-Neuve[57], territoire considéré alors comme outre-mer, et 503 autres étaient postées en Grande-Bretagne[58].

En reconnaissance de leur effort de guerre, 20 *Wrens* reçurent divers grades de l'Ordre de l'Empire britannique : trois furent nommées officiers de l'Ordre (OBE), sept devinrent membres de l'Ordre (MBE) et huit furent décorées de la médaille de l'Empire britannique (BEM). Enfin, les deux dernières reçurent une mention élogieuse du roi[59].

Conclusion

Lorsque fut dissous le Service féminin de la Marine royale du Canada, en août 1946, près de 7 000 femmes y avaient servi, exerçant toutes sortes de métiers pour répondre aux multiples besoins de la Marine royale du Canada[60]. Quelles que furent les tâches qu'elles accomplirent, de cuisinières à blanchisseuses, de recruteurs à officiers, les *Wrens* aidèrent beaucoup la marine et le pays tout entier.

Musée canadien de la guerre 19710261-5825

La cantine des Wrens, par Pegi Nicol MacLeod.

Et l'effet que leur service en temps de guerre eut sur ces femmes est peut-être tout aussi important. Dans l'ensemble, leur passage au sein du Service féminin de la Marine royale du Canada eut une influence positive sur ces femmes. En servant, elles acquirent de la fierté, de la confiance et un but dans la vie. Ainsi, non seulement ces femmes fournirent-elles un soutien essentiel à l'effort de guerre du Canada, mais l'organisation elle-même profita à celles qui y œuvraient.

« Je suis très fière de mes *Wrens* et de leur conduite formidable tout au long de leur service et je m'enorgueillis de porter leur uniforme. [...] Puissent leur formation et leur expérience leur être utiles aujourd'hui et tout au long des années à venir[61]. »

RMC

NOTES

1. Princesse Alice, commandant honoraire du WRCNS (Service féminin de la Marine royale du Canada), avant-propos d'un livret publié par le WRCNS, le 7 juin 1944, Bibliothèque et Archives Canada, RG7 G-26, volume 113, dossier 328-D, Women's War Organizations – WRCNS, 1942-1946.
2. Jean Bruce, *Back the Attack: Canadian Women During the Second World War – At Home and Abroad*, Toronto : Macmillan of Canada, 1985, p. 93.
3. *Vancouver News-Herald*, le 28 juin 1943, Bibliothèque et Archives Canada, MG30 E391, volume 1, Fonds Adelaide Helen Grant Sinclair, 1942-1946.
4. Barbara Dundas, *Les femmes dans le patrimoine militaire canadien*, Montréal : Art global, 2000, p. 60.
5. Cité dans Dundas, *op. cit.*
6. Note de service au Comité de guerre du Cabinet, le 6 mai 1942, Bibliothèque et Archives Canada, RG2 B-2, volume 52, dossier W-30, War – Women's Voluntary Service, RCAF (WD), CWAC, 1942-1944.
7. Bruce, p. 93.
8. *The Montreal Gazette*, le 26 août 1944, Bibliothèque et Archives Canada, MG30 E391, volume 1.
9. Le Women's Royal Naval Service remonte à l'époque de la Première Guerre mondiale. Le 28 novembre 1917, le roi George V a approuvé la création du service féminin, qui fut dissous le 1er octobre 1919. (Tiré de Rosamund « Fiddy » Greer, *The Girls of the King's Navy*, Victoria : Sono Nis Press, 1983, p. 11.)
10. Bruce, p. 93.
11. *Regulations for the Organization and Administration of the Women's Royal Canadian Naval Service, 1942*, article 12.6, Ottawa : Imprimeur du roi, 1942, p. 13.
12. Gilbert N. Tucker, *The Naval Service of Canada: Its Official History*, volume II, Ottawa : Imprimeur du roi, 1952, p. 318.
13. Carolyn Gossage, *Greatcoats and Glamour Boots: Canadian Women at War (1939-1945)*, Toronto et Oxford : Dundern Press, 1986, p. 38.
14. Dundas, p. 62.
15. *Regulations for the Organization and Administration of the W.R.C.N.S 1942*, article 5 d), p. 7.
16. *Ibid.*, article 2.1 b), p. 5.
17. *Women's Royal Canadian Naval Regulations: Amendments, 1943*, amendement no 2, Ottawa : Imprimeur du roi, 1943, le 23 janvier 1943.
18. *Women's Royal Canadian Naval Regulations: Amendments, 1944*, amendement no 28, Ottawa : Imprimeur du roi, 1943, le 22 juillet 1944.
19. Ruth Roach Pierson, *They're Still Women After All: The Second World War and Canadian Womanhood*, Toronto : McClelland and Stewart, 1986, p. 113.
20. Radio de la marine, enregistrement du 10 juin 1943 pour diffusion les 14 et 16 juin sur les ondes de la CBC, Bibliothèque et Archives Canada, MG30 E391, volume 1.
21. Gossage, p. 38.
22. Pierson, p. 95.
23. Greer, p. 19.
24. *Ibid.*, p. 22.
25. Tucker, p. 320.
26. *Ibid.*, p. 318.
27. *Ibid.*, p. 322.
28. Rapport du WRCNS relatif à l'organisation et aux problèmes internes, Bibliothèque et Archives Canada, MG30 E391, volume 1, décembre 1945.
29. Communiqué de presse, le 28 août 1943, Bibliothèque et Archives Canada, MG30 E391, volume 1.
30. Communiqué de presse, le 1er juillet 1945, Bibliothèque et Archives Canada, MG30 E391, volume 1.
31. Selon les listes de la Marine canadienne, le rang officiel d'Adelaide Sinclair était celui de commandant, bien qu'elle fut temporairement capitaine par intérim. *The Canadian Navy List (July 1945)*, Ottawa : Imprimeur du roi, 1945, p. 217 et p. 550. Voir aussi The Canadian *Navy List (January 1946)*, Ottawa : Imprimeur du roi, 1946, p. 256.
32. Communiqué de presse, le 1er juillet 1945, Bibliothèque et Archives Canada, MG30 E391, volume 1.
33. Lisa Banister, *Equal to the Challenge: An Anthology of Women's Experiences During World War II*, Ottawa : Ministère de la Défense nationale, 2001, p. 401 (témoignage d'Elizabeth Victoria « Vicki » La Prairie, née Wickham).
34. Greer, p. 35.
35. Banister, p. 117 (témoignage de Lillabelle Roe).
36. *Ibid.*
37. *Ibid.*
38. *Ibid.*, p. 447 (témoignage de Tish Herbert).
39. Gossage, p. 67.
40. *Ibid.*, p. 54.
41. Banister, p. 447 (témoignage de Tish Herbert).
42. *Ibid.*, p. 117 (témoignage de Lillabelle Roe).
43. *Ibid.*, p. 118 (témoignage de Lillabelle Roe).
44. *Ibid.*, p. 294 (témoignage de Janet Garvin, née Watt).
45. *Ibid.*, p. 210 (témoignage de Doris Catherine Harper, née Cale).
46. *Ibid.*, p. 119 (témoignage de Lillabelle Roe).
47. *Ibid.*, p. 461 (témoignage de Tish Herbert).
48. *Ibid.*, p. 460 (témoignage de Tish Herbert).
49. *Ibid.*, p. 162 (témoignage de Lorna Corvey, née Stanger).
50. *Ibid.*, p. 461-462 (témoignage de Tish Herbert).
51. *Ibid.*, p. 325 (témoignage de Beatrice « Trix » Geary, née Schreiber) et p. 462 (témoignage de Tish Herbert).
52. *Ibid.*, p. 402 (témoignage d'Elizabeth Victoria « Vicki » La Prairie, née Wickham).
53. *Ibid.*, p. 8 (témoignage d'Isabel « Peggy » Porter, née Davis). Deux ans plus tôt, le 27 novembre 1970, Isabel Porter avait participé au lancement du NCSM *Athabaskan*. Elle raconte : « La bouteille de champagne s'est fracassée au moment où je disais : "Je baptise ce navire *Athabaskan*. Que Dieu le protège ainsi que tous ceux qui prennent la mer à son bord." » Ce récit revêt une importance particulière pour l'auteure, car son frère servait à bord de l'*Athabaskan* comme ingénieur des systèmes de combat au moment de la rédaction du présent article, en avril 2006.
54. *Ibid.*, p. 325 (témoignage de Beatrice « Trix » Geary, née Schreiber).
55. Bruce, p. 94.
56. Dundas, p. 64.
57. Bruce, p. 94.
58. Tucker, p. 322.
59. Dundas, p. 64; F. J. Blatherwick, *Canadian Orders, Decorations and Medals*, 3e édition, Toronto : The Unitrade Press, 1985, p. 22.
60. Bruce, p. 94.
61. Princesse Alice, commandant honoraire du WRCNS (Service féminin de la Marine royale du Canada, message prononcé à l'occasion de l'anniversaire du jour de la Victoire, le 9 août 1945, Bibliothèque et Archives Canada, RG7 G-26, volume 113, dossier 328-D.

L'EXCELLENCE EN MER

par le capitaine de frégate Darren Hawco

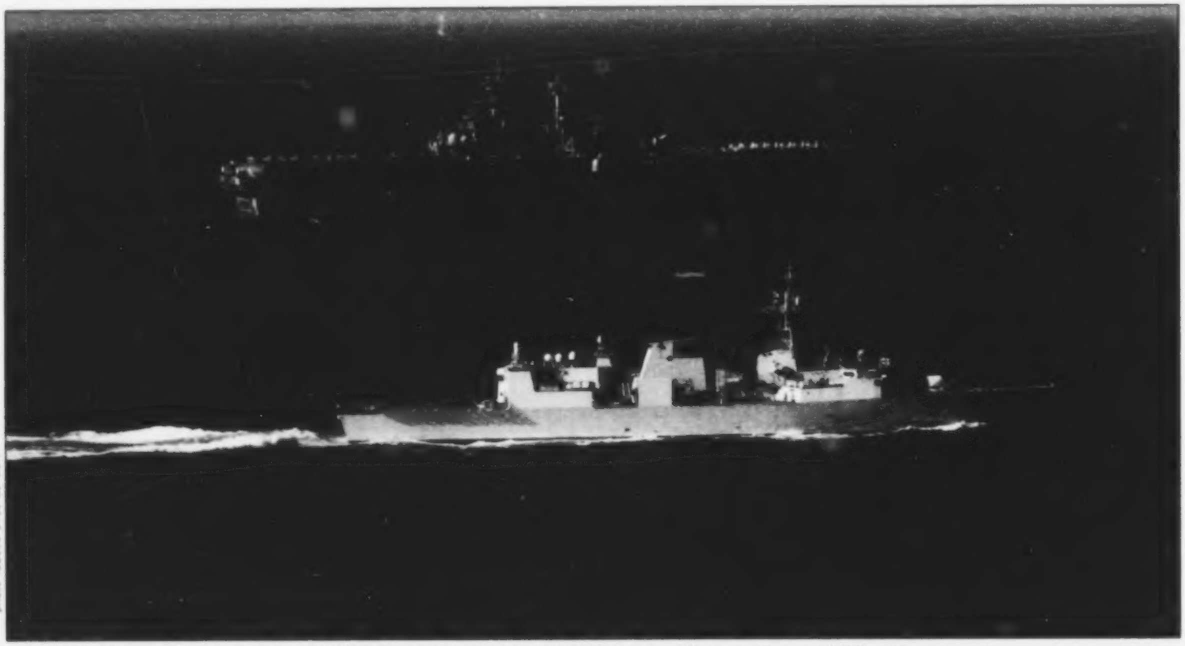


photo IS2006-0430 du MDN

Le NCSM *Ottawa* à l'avant-plan avec l'*USS Boxer*, vaisseau-amiral du 5e groupe d'intervention expéditionnaire.

À certains endroits dans le présent article, je parle du NCSM Ottawa *en termes si élogieux qu'on croirait de la vantardise... Pour cette faute, je ne vous fais pas mes excuses. Je reconnais plutôt d'emblée que j'ai un parti pris, puisque j'étais commandant d'un navire de guerre exceptionnel et d'un équipage hors du commun. Les Forces canadiennes et sa marine ont de quoi être fières, voyez-vous. Tradition, patrimoine, navires des plus performants, marins et aviateurs professionnels « ultramodernes » chevronnés, la liste est longue. Par conséquent, vous ne serez pas surpris de trouver ici une chronique des exploits du NCSM* Ottawa *durant son récent déploiement en Asie du Sud-Ouest dans le cadre de la campagne de lutte contre le terrorisme. Si vous l'êtes, c'est sûrement que les Canadiens ont cette tendance à minimiser leurs réalisations et à éviter d'attirer l'attention. Depuis le déploiement du NCSM* Ottawa *(de septembre 2006 à mars 2007), les NCSM* Toronto *et* Charlottetown *ont été engagés dans le groupe de la Force navale permanente et dans l'opération* Altair, *où ils ont montré ce dont les Canadiens sont capables. En outre, le Canada a assuré le commandement de la Force opérationnelle interalliée 150 dans le golfe Persique, dont le déploiement d'un groupe opérationnel de trois navires, soit les NCSM* Iroquois, Calgary *et* Protecteur. *Ces récentes contributions du Canada ne sont pas passées inaperçues. Cela étant, la fierté que je tire de la Marine et de mon équipage est telle que je me dois de mettre en lumière sans tarder les exploits suivants du NCSM* Ottawa.

Le 10 septembre 2006, le NCSM *Ottawa* a gagné le large sous un soleil gaillard pour un déploiement de six mois de l'autre côté de la planète. Une « opération normale » pour la Marine canadienne dont la portée mondiale et la capacité de réaction lui permettent de se préparer rapidement et de déployer des forces adaptées partout où notre gouvernement l'exige. Au cours de ma carrière, j'ai dirigé un certain nombre d'affectations à des opérations, y compris un déploiement d'un an en 1993 dans le cadre d'un effort de stabilisation au large de l'ex-Yougoslavie et trois déploiements de six mois et demi dans le golfe Persique. En tant que commandant d'un navire de guerre à déploiement opérationnel, j'étais donc aguerri, expérimenté et prêt. Le défi pour moi allait être de maximiser les extraordinaires capacités du marin et de l'aviateur canadiens afin d'atteindre l'effet stratégique visé par le Canada et d'engager le combat avec l'ennemi, contre le terrorisme, et ce, dans des parages éloignés.

> « l'*Ottawa* se rendait dans le golfe Persique pour combattre le terrorisme le plus loin possible de nos côtes et de nos foyers »

Le déploiement du NCSM *Ottawa* faisait partie de l'opération *Altair*[1]. Ce navire était le troisième navire de guerre canadien à participer à cette opération et le vingtième à être déployé dans le golfe Persique depuis l'attaque du 11 septembre 2001. En effet, l'*Ottawa* avait déjà visité les eaux de l'Asie du Sud-Ouest à trois reprises (en 1998, 2002 et 2007) durant ses dix ans de service à ce jour. Les déploiements navals dans le golfe Persique ont été menés indépendamment, soit dans le cadre d'un groupe opérationnel canadien ou dans celui d'un groupe d'assaut aéronaval de la marine américaine. Le déploiement du NCSM *Ottawa* s'annonçait différent cette fois, le navire étant une unité intégrée à un groupe d'assaut expéditionnaire[2], ce qui signifiait que la pédagogie de prédéploiement tactique comportait des différences auxquelles la Marine n'avait jamais été exposée.

Soyons clairs : l'*Ottawa* se rendait dans le golfe Persique pour combattre le terrorisme le plus loin possible de nos côtes et de nos foyers ainsi que pour interdire aux terroristes l'usage de la mer de quelque façon que ce soit. Mon navire pouvait mener une grande variété d'opérations, allant de la mise en application d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies à la réalisation d'une mission d'aide humanitaire. Dans le cas qui nous intéresse, l'*Ottawa* a sillonné toutes les grandes étendues d'eau du théâtre d'opérations et couvert plus de 30 000 milles marins (55 560 kilomètres) dans le secteur.

Les capacités de réaction, de commandement et de contrôle ainsi que la portée des opérations sont les avantages classiques que procure une marine, et le NCSM *Ottawa* devait remplir ses engagements sur tous les plans. Considéré par les commandants des Forces opérationnelles interalliées 150 et 152 comme l'un de leurs navires les plus endurcis et les plus performants, l'*Ottawa* s'est vu affecter une part disproportionnée des opérations de guerre. Il agissait également comme deuxième navire-amiral pour ces deux forces. Dans le théâtre d'opérations, le déploiement du NCSM *Ottawa* devait mener trois patrouilles d'un mois. À la lecture des paragraphes qui suivent, le lecteur comprendra, je l'espère, pourquoi je ressens autant de fierté en raison des exploits de l'équipage et de toutes les répercussions opérationnelles que cela a eues sur la lutte contre le terrorisme.

Première patrouille

Lorsque mon équipe de soutien direct cryptologique[3] m'a remis les renseignements situationnels quelques jours seulement après avoir pénétré dans le théâtre d'opérations, j'aurais dû savoir que ce déploiement serait « du sport ». Au moment où le NCSM *Ottawa* a entrepris sa première action directe, il venait de quitter l'exercice *Malabar* auquel participaient les marines américaine, indienne et canadienne et de joindre la Force opérationnelle interalliée 150. Quelle réussite remarquable que celle de la liaison entre l'équipe du renseignement à bord du navire et les effectifs de la coalition terrestre! Grâce à cette étroite collaboration, l'*Ottawa* a pu exécuter un arraisonnement opérationnel ultrarapide. C'est dans des moments comme ceux-là, lorsque l'équipe passe à l'action avec une précision d'horloge, que l'on peut constater combien sont efficaces nos exigeants programmes d'entraînement nationaux. Voici comment s'est déroulée la poursuite en haute mer :

- T-3 h 45 : L'équipe du renseignement du NCSM *Ottawa* indique la position du vaisseau cible. Le tracé confirme que le vaisseau est à une distance d'environ 75 milles marins (140 kilomètres). L'*Ottawa* se dirige vers la position indiquée à la vitesse opérationnelle.
- T-2 h 10 : L'*Ottawa* informe les autorités régionales et nationales chargées du contrôle opérationnel.
- T-1 h 50 : Ayant intimé l'ordre à l'aéronef de patrouille maritime de la coalition en station d'investiguer la position, l'*Ottawa* peut confirmer qu'il y a effectivement un vaisseau cible dans le secteur. L'aéronef de patrouille maritime reçoit l'ordre de le suivre secrètement pendant que le navire se rapproche à vitesse maximale pour intercepter la cible avant qu'elle n'entre dans les eaux territoriales.
- T-1 h 35 : L'équipage reçoit les directives concernant les règles d'engagement et est prêt à passer à l'action.

photo IS2006-0485 du MDN

photo IS2006-0583 du MDN

- T-0 h 10 : L'équipe d'arraisonnement prend place dans le canot pneumatique rigide.

- T-0 h 06 : L'*Ottawa* hèle le bâtiment en arabe et en somali. Le vaisseau cible cesse toute activité.

- T-0 h 00 : L'équipe d'arraisonnement de l'*Ottawa* atteint la cible.

Les répercussions de ces actions directes en mer sont d'une importance capitale. Après tout, le but d'un déploiement n'est pas le déploiement lui-même, mais bien les effets qu'il génère sur terre. Selon l'amiral Johnson, chef des opérations navales de la marine américaine de 1996 à 2000, « [l]e but des forces navales est d'influer, directement et avec fermeté, sur des événements se déroulant sur terre, en tout temps et en tous lieux ». Lorsque le NCSM *Ottawa* interdit ou freine l'usage de la mer par les terroristes, il provoque une réaction en chaîne, appuyant ainsi les effectifs terrestres[4]. Dans le cas qui nous intéresse, l'arraisonnement opérationnel de l'*Ottawa* a eu un effet direct et important sur la capacité des terroristes de financer leurs activités odieuses.

- T-1 h 28 : L'*Ottawa* prépare l'arraisonnement « code rouge ». Une fois à l'intérieur de son rayon d'action, l'hélicoptère du navire, le *Monty 29*, décolle afin de prendre la relève de l'aéronef de patrouille maritime.

- T-0 h 28 : Il devient évident que la cible se rapproche des eaux territoriales et que, si elle n'est pas interceptée rapidement, il ne sera plus possible de le faire par bateau. Le *Monty 29* reçoit l'ordre de héler le vaisseau et de lui ordonner de larguer ses amarres en vue de l'arraisonnement.

- T-0 h 20 : Le *Monty 29* réussit à détourner la cible, qui s'arrête à la limite des eaux territoriales. L'équipage du vaisseau cible commence à jeter par-dessus bord sa cargaison illicite, alors que le *Monty 29* enregistre ces actions sur pellicule photographique.

- T-0 h 12 : L'embarcation d'inspection se dirige vers le vaisseau intercepté, le *Monty 29* entreprend son atterrissage vent arrière et l'*Ottawa* poursuit son approche finale vers la cible.

Une fois le premier arraisonnement opérationnel terminé, l'*Ottawa* a repris ses « activités de base » dans le golfe d'Aden et dans la mer d'Oman. Bien que moins excitantes que les

photo IS2006-0674 du MDN

photo IS2006-0585 du MDN

interventions directes, les opérations de base sont essentielles. Véritables agents de police qui font leur ronde, les unités de base assurent une présence en mer et mènent des opérations de collecte d'information, au moyen d'appels de présence en mer, de compilations de renseignements sur la situation maritime générale et d'opérations d'approche. Des analystes à terre et en mer examinent ces données et génèrent des renseignements situationnels pouvant conduire à des interventions directes terrestres et maritimes. La patrouille de base du NCSM *Ottawa* a été menée principalement au large des côtes de la Somalie. Dans le milieu maritime, ce secteur est considéré comme instable et propice à la piraterie, situation que les terroristes peuvent exploiter, comme on pourrait s'y attendre. Au moment où ces activités essentielles tiraient à leur fin, un autre arraisonnement opérationnel a été effectué; ce dernier fut extrêmement bien coordonné par le NCSM *Ottawa* et son navire-jumeau du groupe d'assaut expéditionnaire, l'*USS Benfold*. La réussite de cette seconde intervention directe, de même que celle des opérations de base exécutées en cours de route vers Muscat, à Oman, a marqué la fin de la première patrouille, qui s'est avérée très efficace et fort bien remplie.

Deuxième patrouille

Cette patrouille a commencé par un coup d'éclat. Quelques heures avant d'arriver à Muscat, tôt en soirée, l'*Ottawa* a reçu un message de détresse sur la fréquence internationale, VHF canal 16. Malgré la barrière linguistique, on a vite compris qu'un cargo indien, situé à 15 milles marins (28 kilomètres), prenait l'eau rapidement. Conscient que ce n'était qu'une question de temps avant que le cargo coule, j'ai répondu que le navire de guerre de la coalition 341 avait entendu l'appel et j'ai ordonné à ce dernier de se diriger à plein régime vers le bâtiment en détresse. Ce fut une activité de sauvetage intense qui, malgré les eaux agitées et le ciel de minuit, a été une réussite grâce aux compétences et à l'habileté de l'équipe de recherche et de sauvetage de l'*Ottawa*. Après avoir ramené à terre les 18 marins marchands indiens très reconnaissants, l'*Ottawa* a pris à grande vitesse la destination de Bahreïn, en passant par le détroit d'Hormuz.

« Ce fut une activité de sauvetage intense qui, malgré les eaux agitées et le ciel de minuit, a été une réussite grâce aux compétences et à l'habileté de l'équipe de recherche et de sauvetage de l'*Ottawa* »

En tant que « deuxième navire amiral », le NCSM *Ottawa* a eu l'honneur d'accueillir la cérémonie de passation du commandement de la Force opérationnelle 150, alors que le commodore B. Williams de la Marine royale prenait la relève du contre-amiral allemand Heinrich Lange. De tels événements diplomatiques revêtent une grande importance et soulignent le soutien et l'engagement du Canada envers l'établissement d'une coalition régionale, la sécurité maritime et la lutte contre le terrorisme. Ils constituent un multiplicateur de force classique pour le gouvernement. Grâce à notre capacité à déployer aussi longtemps qu'il le faut un navire de guerre au large des côtes

étrangères et de le repositionner dans les parages d'un autre pays, nous participons à la réalisation des objectifs du gouvernement en matière de politique étrangère. Durant son déploiement, l'*Ottawa* a contribué à de nombreuses activités de soutien diplomatiques des plus productives, qui ont eu une incidence générale sur les activités terrestres.

La deuxième patrouille en a été une de base, principalement dans le golfe Persique. L'*Ottawa* a rempli diverses fonctions de guerre et a participé à plusieurs forces dans le cadre d'une opération appelée prise de pouls dans la partie sud du golfe Persique. Durant l'opération appelée *Eager Beaver* (le NCSM *Ottawa* a pour emblème un castor et a comme devise Regae Reveab, soit *Eager Beaver* épelé à l'envers, qui signifie « vaillant travailleur »), nous avons coordonné les activités de l'aéronef et des navires désignés de la coalition afin de maximiser notre présence conformément à mon intention en tant que commandant opérationnel. Pendant cette patrouille, l'*Ottawa* a mené la plus grande partie de ses appels à la voix, ses appels de présence, ses inspections de petits bateaux et ses opérations d'approche. L'*Ottawa* était responsable de ses opérations et du programme, effectuant environ 10 et parfois même 16 approches par jour lorsque les conditions le permettaient. Le rythme des opérations durant la période des Fêtes représentait en soi tout un défi et a préparé le navire à la prochaine patrouille et au rôle de leader qu'il devait jouer dans la mer Rouge.

« Les marins et les aviateurs canadiens sont parmi les meilleurs du monde parce qu'ils apprennent de leurs erreurs et qu'ils modifient leurs procédures en conséquence. »

Troisième patrouille

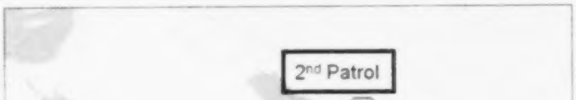
J'étais alors certain que la troisième patrouille de l'*Ottawa* commencerait comme les deux autres, à savoir par un défi de taille. Et j'avais raison. La première activité au programme était l'exercice de guerre anti-sous-marine que l'*Ottawa* devait planifier et diriger de concert avec quatre navires de la coalition, un aéronef de patrouille maritime, des hélicoptères maritimes et un sous-marin américain. Cela ne s'est pas déroulé comme prévu. En raison de circonstances imprévisibles, l'exercice a été annulé, et l'*Ottawa* a été désigné, avec un court préavis, pour mener l'escorte de protection étendue de l'*USS Newport News* dans le détroit d'Hormuz pendant 24 heures et sur une distance de transit de 240 milles marins (445 kilomètres). Encore une fois, la polyvalence de la force navale a été démontrée, alors que mon navire de guerre devait accomplir au pied levé une mission de haute priorité complètement différente. Une fois terminée la tâche d'escorte sous haute surveillance iranienne, l'*Ottawa* a mis le cap à grande vitesse vers la dernière étendue d'eau non patrouillée située dans sa zone de responsabilité, soit la mer Rouge.

Pendant les dix jours qui ont suivi, l'*Ottawa* y a joué le rôle de commandant du groupe de prise de pouls. Ce secteur est la troisième voie navigable du monde et l'une des plus importantes sur le plan stratégique. La tâche qui nous avait été assignée s'est révélée très différente de ma dernière fonction de commandant du groupe de prise de pouls. En effet, la mer Rouge représentait une voie navigable beaucoup moins bien comprise que le golfe Persique, et les ressources affectées à l'*Ottawa* étaient nettement plus importantes. Au sein de la Force opérationnelle interalliée 150, l'*Ottawa* avait joué le rôle de commandant du groupe de prise de pouls pour l'opération de prise de pouls *Argo Butes*. Pendant dix jours, j'ai assumé le contrôle tactique de cinq navires de guerre d'une coalition multinationale, d'une zone de responsabilité ainsi que la gestion quotidienne des ressources d'aéronefs de patrouille maritime, la coordination des activités de patrouille et le soutien au ravitaillement. La tâche de l'*Ottawa* se résumait à comprendre l'environnement maritime de la mer Rouge, à collecter des renseignements et à communiquer les messages de la coalition à la communauté. Pour une frégate canadienne de patrouille sans personnel rattaché, l'*Ottawa* exécuterait sa mission de contrôle tactique de façon dynamique et élégante.

L'opération de prise de pouls *Argo Butes* a été une grande réussite. L'*Ottawa* a su coordonner les efforts des forces attribuées et, durant les dix jours qu'a duré la mission, rassembler une quantité non négligeable de renseignements sur les déplacements d'armes et sur le trafic tant légal qu'illégal. Le trafic a d'abord été évalué par mon équipe du renseignement, puis validé par les forces du groupe de prise de pouls. Cette information de base a servi de toile de fond aux opérations subséquentes. Il faut souligner que cette forme de commandement de coalition met en relief l'engagement du Canada envers la sécurité internationale ainsi que la pertinence et l'efficacité de la Marine canadienne comme marine de classe mondiale. Le Canada et sa marine ont prouvé qu'ils pouvaient abattre la besogne, un point c'est tout.

Analyse de l'excellence

Pourquoi l'*Ottawa* a-t-il excellé dans chaque tâche qu'on lui a confiée durant l'opération *Altair*?



Operation Altair patrol summary

étrangères et de le repositionner dans les parages d'un autre pays, nous participons à la réalisation des objectifs du gouvernement en matière de politique étrangère. Durant son déploiement, l'*Ottawa* a contribué à de nombreuses activités de soutien diplomatiques des plus productives, qui ont eu une incidence générale sur les activités terrestres[x].

> « Les marins et les aviateurs canadiens sont parmi les meilleurs du monde parce qu'ils apprennent de leurs erreurs et qu'ils modifient leurs procédures en conséquence »

La deuxième patrouille en a été une de base, principalement dans le golfe Persique. L'*Ottawa* a rempli diverses fonctions de guerre et a participé à plusieurs forces dans le cadre d'une opération appelée prise de pouls dans la partie sud du golfe Persique. Durant l'opération appelée *Eager Beaver* (le NCSM *Ottawa* a pour emblème un castor et a comme devise Regae Reveab, soit *Eager Beaver* épelé à l'envers, qui signifie « vaillant travailleur »), nous avons coordonné les activités de l'aéronef et des navires désignés de la coalition afin de maximiser notre présence conformément à mon intention en tant que commandant opérationnel. Pendant cette patrouille, l'*Ottawa* a mené la plus grande partie de ses appels à la voix, ses appels de présence, ses inspections de petits bateaux[xi] et ses opérations d'approche. L'*Ottawa* était responsable de ses opérations et du programme, effectuant environ 10 et parfois même 16 approches par jour lorsque les conditions le permettaient. Le rythme des opérations durant la période des Fêtes représentait en soi tout un défi et a préparé le navire à la prochaine patrouille et au rôle de leader qu'il devait jouer dans la mer Rouge[xii].

Troisième patrouille

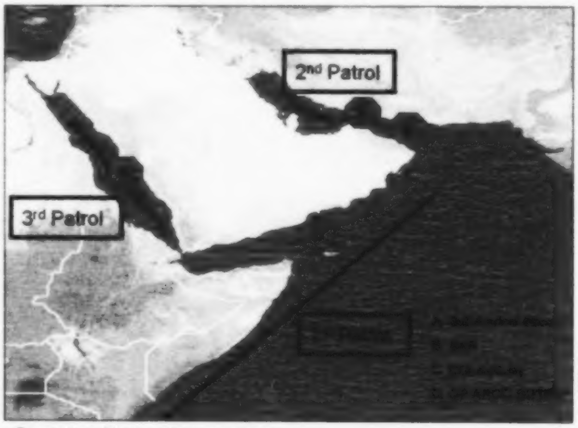
J'étais alors certain que la troisième patrouille de l'*Ottawa* commencerait comme les deux autres, à savoir par un défi de taille. Et j'avais raison. La première activité au programme était l'exercice de guerre anti-sous-marine que l'*Ottawa* devait planifier et diriger de concert avec quatre navires de la coalition, un aéronef de patrouille maritime, des hélicoptères maritimes et un sous-marin américain. Cela ne s'est pas déroulé comme prévu. En raison de circonstances imprévisibles, l'exercice a été annulé, et l'*Ottawa* a été désigné, avec un court préavis, pour mener l'escorte de protection étendue de l'*USS Newport News* dans le détroit d'Hormuz pendant 24 heures et sur une distance de transit de 240 milles marins (445 kilomètres). Encore une fois, la polyvalence de la force navale a été démontrée, alors que mon navire de guerre devait accomplir au pied levé une mission de haute priorité complètement différente. Une fois terminée la tâche d'escorte sous haute surveillance iranienne, l'*Ottawa* a mis le cap à grande vitesse vers la dernière étendue d'eau non patrouillée située dans sa zone de responsabilité, soit la mer Rouge.

Pendant les dix jours qui ont suivi, l'*Ottawa* y a joué le rôle de commandant du groupe de prise de pouls. Ce secteur est la troisième voie navigable du monde et l'une des plus importantes sur le plan stratégique. La tâche qui nous avait été assignée s'est révélée très différente de ma dernière fonction de commandant du groupe de prise de pouls. En effet, la mer Rouge représentait une voie navigable beaucoup moins bien comprise que le golfe Persique, et les ressources affectées à l'*Ottawa* étaient nettement plus importantes. Au sein de la Force opérationnelle interalliée 150, l'*Ottawa* avait joué le rôle de commandant du groupe de prise de pouls pour l'opération de prise de pouls *Argo Butes*. Pendant dix jours, j'ai assumé le contrôle tactique de cinq navires de guerre d'une coalition multinationale, d'une zone de responsabilité ainsi que la gestion quotidienne des ressources d'aéronefs de patrouille maritime, la coordination des activités de patrouille et le soutien au ravitaillement[xiii]. La tâche de l'*Ottawa* se résumait à comprendre l'environnement maritime de la mer Rouge, à collecter des renseignements et à communiquer les messages de la coalition à la communauté. Pour une frégate canadienne de patrouille sans personnel rattaché, l'*Ottawa* exécuterait sa mission de contrôle tactique de façon dynamique et élégante.

L'opération de prise de pouls *Argo Butes* a été une grande réussite. L'*Ottawa* a su coordonner les efforts des forces attribuées et, durant les dix jours qu'a duré la mission, rassembler une quantité non négligeable de renseignements sur les déplacements d'armes et sur le trafic tant légal qu'illégal. Le trafic a d'abord été évalué par mon équipe du renseignement, puis validé par les forces du groupe de prise de pouls. Cette information de base a servi de toile de fond aux opérations subséquentes. Il faut souligner que cette forme de commandement de coalition met en relief l'engagement du Canada envers la sécurité internationale ainsi que la pertinence et l'efficacité de la Marine canadienne comme marine de classe mondiale. Le Canada et sa marine ont prouvé qu'ils pouvaient abattre la besogne, un point c'est tout.

Analyse de l'excellence

Pourquoi l'*Ottawa* a-t-il excellé dans chaque tâche qu'on lui a confiée durant l'opération *Altair*?



DND map

Operation Altair patrol summary.

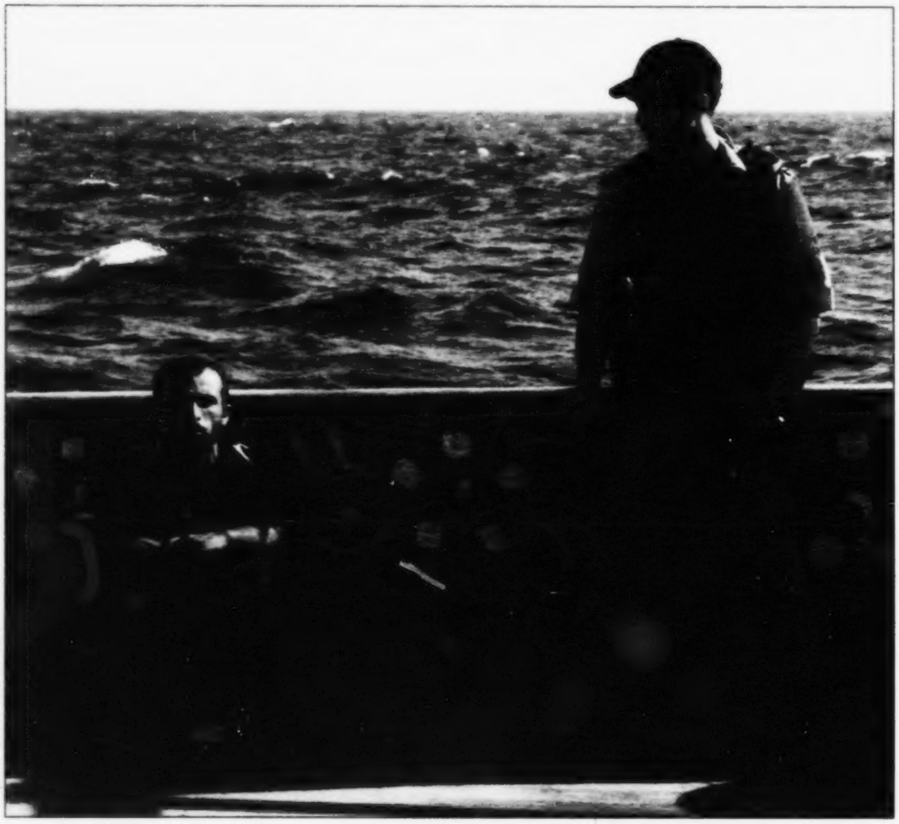


photo IS2006-0680 du MDN

Ce n'était pas le premier déploiement de la Marine en Asie du Sud-Ouest; en fait, c'était son vingtième depuis les attaques du 11 septembre, et ce nombre continue d'augmenter. En outre, les marines canadienne et américaine collaborent très étroitement depuis des décennies. Notre marine marche donc de front avec les groupes d'assaut de la marine américaine, la marine la plus techniquement avancée et la plus puissante du monde, et est systématiquement *intégrée* à ces groupes. Il n'est donc pas surprenant que nos navires très performants soient à la hauteur. L'interopérabilité avec la marine américaine, ainsi qu'avec toute autre marine avec laquelle nous collaborons, nous permet d'améliorer nos compétences, surtout en communication et en gestion de largeur de bande. Si nous combinons les capacités de nos navires bien équilibrés et aptes au combat à celles de nos équipes de soutien direct cryptologique, la puissance de frappe de notre marine vient d'augmenter de façon exponentielle.

Plusieurs raisons expliquent l'excellente feuille de route de l'*Ottawa* durant son déploiement, mais je n'en soulignerai que trois : les normes d'entraînement élevées des marins et des aviateurs canadiens, les ressources équilibrées et la qualité des navires de notre marine et l'intention du commandant clairement indiquée dans la chaîne de commandement.

Au début de mon article, c'est intentionnellement que j'ai qualifié nos marins et nos aviateurs de *professionnels ultramodernes*. L'entraînement naval canadien fait l'objet de révisions périodiques, ce qui lui permet de s'adapter rapidement aux progrès opérationnels. Les marins et les aviateurs canadiens sont parmi les meilleurs du monde parce qu'ils apprennent de leurs erreurs et qu'ils modifient leurs procédures en conséquence, que ce soit dans le cadre de leur entraînement ou en appliquant les leçons apprises de déploiements antérieurs. J'ai acquis une expérience opérationnelle considérable avec d'autres marines et je sais que nos normes d'entraînement font de nous un leader à l'échelle internationale, si ce n'est *le* leader. La Marine et ses détachements aériens se contentent difficilement de réussir à 95 pour cent une mission qui leur est assignée. Ils veulent savoir où sont passés ces cinq pour cent manquants. Nul autre marin et aviateur au monde ne démontre une fierté et un entêtement aussi grands et n'exige autant d'excellence.

Enfin, j'ai appris le processus de planification opérationnelle enseigné au Collège des Forces canadiennes de Toronto et j'ai compris que, à titre de commandant dans un théâtre d'opérations, mes actions et mes décisions devaient être dirigées par mon intention de commandant. Pendant l'étape de préparation de mon déploiement, le chef d'état-major de la Défense et le commandant du Commandement de la Force expéditionnaire du Canada m'ont exprimé clairement cette intention, en tenant compte notamment de la politique nationale, des états finaux, de la stratégie de la coalition, des contraintes, des restrictions, des objectifs et des risques. Qui plus est, j'ai reçu en tout temps des ordres opérationnels clairs des commandants des Forces opérationnelles 150 et 152; de même, leurs conseils et leurs intentions m'ont été clairement communiqués. Quand vos supérieurs vous indiquent avec précision l'état final qu'ils souhaitent atteindre et qu'ils vous donnent toute latitude dans l'exécution de vos tâches, vous êtes en excellente posture comme guerrier. Appliquée à mon propre commandement, cette approche a permis à la chaîne de commandement, allant du chef d'état-major de la Défense au membre le plus débutant de mon équipe d'arraisonnement, de fonctionner de façon efficace.

Conclusion

Je termine en réitérant combien je suis fier d'être dans la marine. C'est un honneur d'avoir été aux commandes du meilleur navire de guerre engagé dans la campagne de lutte contre le terrorisme. Chaque capitaine de frégate vous dira la même chose mais, dans mon cas, c'est vrai... En raison de l'excellence de l'équipage, du navire comme tel ainsi que du soutien et des conseils de ma chaîne de commandement, le NCSM *Ottawa* a pu créer les effets opérationnels requis par le gouvernement du Canada et par nos forces déployées à terre. Ce qui représente et représentera toujours le rôle que doit jouer la Marine dans la plus pure tradition du service.

Prêt oui prêt!

Capitaine de frégate Darren Hawco

photo IS2006-0539 du MDN

Récemment promu à son grade actuel, le capitaine de frégate Darren Hawco *a été commandant du NCSM* Ottawa *de mai 2006 à juin 2007.*

NOTES

1. Le nom *Altair* provient du nom *Aquila*, l'étoile la plus brillante dans la constellation de l'Aigle, et de l'expression arabe *Al Nasr Al-Tair*, qui signifie « aigle en vol ». L'opération *Altair* est la contribution maritime canadienne à la campagne de lutte contre le terrorisme.
2. Les navires de la Marine canadienne ont commencé à intégrer le groupe d'assaut aéronaval américain en 1998, lorsque l'*Ottawa* a joint le groupement tactique *USS Abraham Lincoln* pour l'opération *Mercator* dans le golfe Persique. L'interopérabilité des marines canadienne et américaine est à tel point transparente que les navires de guerre du Canada se voient attribuer d'importantes fonctions de guerre au sein de déploiements de groupes d'assaut. La fonction de l'*Ottawa* était celle de commandant de la lutte anti-sous-marine.
3. L'équipe de soutien direct cryptologique regroupe des spécialistes du renseignement, qui sont déployés à bord des NCSM, munis de moyens de renseignements organiques et non organiques en appui direct aux opérations.
4. Les navires canadiens interdisent toute forme de contrebande à l'appui des activités terroristes afin de réduire le financement de telles activités. Ce type d'interdiction entraine des changements dans les tactiques employées par les contrebandiers, ce qui aide également à réduire le financement des activités de terrorisme. Une telle réduction des fonds disponibles aux terroristes entrave leurs activités terrestres, protégeant du coup le Canada et les forces qu'il déploie. Un approvisionnement peu fiable en munitions et en matériel gêne les activités des terroristes et rend ceux-ci plus vulnérables à l'action directe des forces terrestres. Les renseignements recueillis par les navires canadiens constituent des éléments fondamentaux des analyses ayant pour but de planifier les actions directes entreprises par les forces de la coalition contre les terroristes à terre.
5. Les appels de présence en mer sont des communications radio envoyées par les navires de la coalition aux vaisseaux dotés du système d'identification automatique pour les informer de la présence de la coalition dans le secteur.
6. Les opérations d'approche sont menées par des équipes de six membres sur de petits boutres ou sur des bateaux de pêche dans le but de collecter des renseignements, d'en apprendre plus sur l'économie locale et la communauté et de promouvoir un environnement de travail sain entre les forces de la coalition et les marins des environs. Ces opérations d'approche permettent à la coalition d'obtenir une vue élémentaire de la région afin de pouvoir distinguer les activités normales des activités illicites.
7. L'un des souvenirs les plus poignants du déploiement est peut-être la lettre que j'ai reçue du maire de la ville d'où provenaient les rescapés du naufrage. Cette lettre remerciait le navire d'avoir non seulement sauvé la vie de 18 marins, mais aussi celle de 18 familles.
8. Pendant l'opération *Altair*, l'*Ottawa* a dirigé un grand nombre de missions diplomatiques officielles et d'événements intermarines. Il a entre autres accueilli des réceptions pour les hauts commissionnaires et les ambassadeurs à Singapour, en Inde, dans les Émirats arabes unis, en Malaisie et au Japon, a accueilli des groupes de réflexion à Singapour et a tenu des conférences médiatiques et des réunions de coopération sur la sécurité des théâtres avec le personnel d'équipage des Émirats arabes unis. De plus, il a mené un exercice d'entrainement en interopérabilité avec la marine malaisienne, visité le cimetière de Sai Wan à Hong Kong en hommage aux héros canadiens qui ont donné leur vie pour défendre Hong Kong durant la Deuxième Guerre mondiale et s'est aussi rendu au cimetière d'Onagawa, au Japon, pour présenter ses respects au lieutenant Robert Hampton Gray, de la Réserve de volontaires de la Marine royale du Canada, récipiendaire de la Croix de Victoria, afin de rendre hommage aux héros canadiens tombés pendant la bataille du Pacifique au cours de la Deuxième Guerre mondiale.
9. L'équipe d'inspection de petits bateaux est en fait une équipe d'arraisonnement adaptée, formée de six à huit membres : un officier d'arraisonnement, un officier témoin (spécialement entraîné pour la collecte de pièces à conviction et de renseignements) et de quatre à six membres des services d'ingénierie, du pont et de combat. Cette équipe sert à l'arraisonnement de petits navires où l'espace est limité et l'équipage, réduit. Elle se déploie rapidement et est assez souple pour mener à bien des opérations d'approche ou des arraisonnements de très petits vaisseaux.
10. Durant les six mois qu'a duré le déploiement de l'*Ottawa* dans le cadre de l'opération *Altair*, le navire a effectué 175 opérations d'approche, 452 appels de présence en mer, 4 arraisonnements opérationnels, 144 interrogations de vaisseau et il a parcouru un total de 41 000 milles marins (76 000 kilomètres).
11. Le groupe de prise de pouls comptait environ 1 200 marins et aviateurs.

LA POLITIQUE DE DÉFENSE APRÈS LE GÉNÉRAL HILLIER

par Shaun Tymchuk

MDN

Le general Rick Hillier.

Le général Rick Hillier a récemment passé le flambeau au général Walt Natynczyk à titre de Chef d'état-major de la Défense après trois années et demie intenses de transformation. Avant même l'annonce de son départ, à la mi-avril de cette année, les hommages affluaient de toutes parts en reconnaissance de l'exceptionnelle contribution du général Hillier comme premier militaire au Canada.

Les journalistes, commentateurs et universitaires ont été presque unanimes à saluer les succès de Hillier dans le rétablissement de l'efficacité militaire canadienne, le retour de l'éthique militaire et la reprise de contact entre les Forces canadiennes et la société qu'elles servent. Ceux-ci ont mis l'accent sur les milliards de dollars qui ont été débloqués pour la défense et l'acquisition de capacités essentielles, sur l'augmentation du recrutement ainsi que sur la confiance et la cohésion de notre marine, de notre armée de terre, de notre force aérienne et de nos forces spéciales œuvrant ensemble au pays et à l'étranger. Et surtout, ils soulignent la rafraîchissante candeur de Hillier, l'attrait populaire qu'il exerçait lorsqu'il s'adressait directement aux Canadiens ainsi que, sous son commandement inspirateur, la fierté nationale retrouvée que partagent les Canadiens à l'égard de leurs forces armées et le moral à toute épreuve de nos concitoyens et concitoyennes en uniforme et au combat.

Certains observateurs bien informés ont fait remarquer le rôle clé qu'a joué le général Hillier dans le façonnement de la politique de défense et de la structure des Forces canadiennes. L'ancien ministre de la Défense nationale, Bill Graham, qui avait soutenu auprès du premier ministre Paul Martin la candidature du général Hillier au poste de Chef d'état-major de la Défense, le qualifie d'« architecte » des forces armées d'aujourd'hui[1]. Douglas Bland, Ph. D., va plus loin en laissant entendre qu'en l'absence de direction claire, Hillier est devenu « presque accidentellement [...] l'architecte de la politique de défense canadienne[2] ». Bland croit en outre que la « renaissance de l'esprit professionnel » qui s'est fermement enraciné dans le corps des officiers fera en sorte que les successeurs de Hillier auront un rôle plus actif à jouer, en tant que chefs d'état-major de la défense, dans l'établissement des politiques. Janice Gross Stein et Eugene Lang sont en partie d'accord avec Bland, avançant que Hillier « a été appelé à combler un vide dans un système d'élaboration des politiques jugé dysfonctionnel[3] ». Ils soutiennent que le général Hillier « ne s'est pas emparé des politiques des civils, [mais que] ce sont les élus qui lui en ont confié le contrôle. »

Au moment de cette transition décisive à la tête des Forces canadiennes, il serait peut-être utile d'examiner le rôle des dirigeants politiques, des représentants du gouvernement et des chefs militaires dans l'élaboration des politiques de défense du Canada et dans la formation de nos structures militaires. Le général Hillier était-il une « aberration excentrique » ou le prototype d'une nouvelle race de chefs d'état-major de l'après-guerre froide[4]? Peut-on attendre du général Natynczyk qu'il confirme la tendance amorcée par le général Hillier?

Depuis les débuts de la Confédération, les questions de défense ont été assujetties aux questions de politique intérieure. Des enjeux comme les budgets de la défense, la participation à des guerres à l'étranger et le service militaire étaient vus comme autant de sujets de division possible de l'unité nationale. À elle seule, cette perception suffisait à assurer la subordination des politiques de défense à l'autorité civile, malgré la volonté des officiers britanniques de protéger la milice canadienne contre l'ingérence nuisible des amateurs civils. Néanmoins, au début du XX^{e} siècle, la question était réglée. Même un réformateur énergique comme le général Hutton, dont l'objectif de créer une « Armée nationale » et les appels directs à la population s'apparentent au style du général Hillier, ne parvint pas, malgré ses relations en haut lieu, à résister à la volonté du gouvernement Laurier d'exercer son droit légitime de décider des politiques de défense et de faire en sorte que les soldats exécutent les volontés du Parlement. Les réformes de Sir Frederick Borden, ministre de la Milice, et plus précisément la *Loi sur la milice* de 1904 ont fermement placé la défense nationale sous contrôle ministériel[5]. À ce jour, l'autorité civile sur les forces armées du Canada n'a jamais

été remise en question. Mais plus pertinents encore sont l'étendue et la qualité de la collaboration ainsi que le degré de confiance qui existent entre les chefs militaires de haut rang, leurs homologues civils et leurs maîtres politiques.

La relation coutumière qui unit la politique étrangère et la politique de défense au Canada donne une meilleure idée du rôle des principaux intervenants responsables de l'élaboration de ces politiques. Lorsque Louis Saint-Laurent était Premier ministre du Canada, alors que le pays jouait un rôle plus actif sur la scène internationale, la perception des forces armées canadiennes et de la politique de défense du Canada comme instruments de politique étrangère se répandit de plus en plus, les décisions en matière de politique étrangère étant les préalables dans une relation de causalité où la fin justifie les moyens[6]. Les gouvernements fédéraux qui se sont succédé depuis ont souvent déclaré que la politique de défense était le prolongement logique de la politique étrangère. Par exemple, Pierre Trudeau a fait allusion à une possible réévaluation de la politique lors d'un dîner de l'Association libérale à Calgary, en 1969 : « La perspective est faussée quand c'est votre alliance militaire qui détermine votre politique étrangère. [...] Nous avons décidé de réviser notre politique étrangère de façon à ce que notre politique de défense en découle[7]. » Bien que de telles déclarations témoignent de réelles intentions, elles ne décrivent pas comment la politique de défense et les structures militaires peuvent s'aligner sur les objectifs de politique étrangère. En outre, le modèle implicite de causalité fonctionne mal dans un contexte où les ressources sont restreintes et où, par moments, les décisions en matière de politique étrangère reflètent les capacités militaires existantes. Bref, « c'est le monde à l'envers![8] »

Le partage des responsabilités liées à l'élaboration de la politique de défense entre le ministre de la Défense nationale, son sous-ministre et le chef d'état-major de la Défense est plutôt ambigu et dépend de la personnalité de chacun, de la coutume, des pratiques généralement acceptées et de la confiance réciproque. Selon Douglas Bland, la *Loi sur la défense nationale* « a été formulée, à l'origine, de façon à ce que ces trois personnes, bien que nullement des égaux, partagent avec le premier ministre la responsabilité de la défense nationale du Canada[9] ». En vertu de la loi, le ministre de la Défense nationale, c'est-à-dire l'agent du Parlement exerçant une autorité civile sur les militaires, est responsable « de l'administration et de la direction des Forces canadiennes et de toute autre activité associée à la défense nationale[10] ». Ces responsabilités englobent la politique de défense, mais, d'après Bland, peu de ministres sont parvenus à orienter celle-ci par eux-mêmes[11]. L'autorité du chef d'état-major de la Défense se fonde sur la *Loi sur la défense nationale* ainsi que sur l'usage. Le chef d'état-major est l'un des principaux conseillers du gouvernement en matière de forces armées, notamment en ce qui a trait aux structures et aux capacités militaires. Ainsi, on considère généralement qu'il joue un rôle crucial dans l'élaboration de la politique de défense, et c'est ce qu'on attend de lui. Toutefois, il n'a pas la responsabilité de *formuler* la politique de défense. La *Loi sur la défense nationale* ne dit rien des responsabilités du sous-ministre en ce qui a trait à la politique de défense, et les relations qu'il entretient avec le chef d'état-major sont fondées sur la coutume, les pratiques et les personnes en présence[12]. Comment donc la politique de défense s'élabore-t-elle?

Dans leur ouvrage intitulé *Canada's International Policies: Agendas, Alternatives, and Politics*, Brian Tomlin, Norman Hillmer et Fen Osler Hampson emploient l'approche dite « des trois courants », de John Kingdon, pour expliquer les facteurs, les forces et les acteurs qui contribuent à l'évolution et à la continuité des politiques publiques au Canada[13]. Partant d'une analyse des enjeux stratégiques prioritaires, des solutions de rechange et des considérations politiques qui influent sur les choix de politiques, les auteurs font plusieurs observations éclairantes. Ils avancent que le processus d'élaboration des politiques internationales est désordonné et souvent imprévisible au Canada, qu'il est moins constitué de méthode et de structure qu'on le croit généralement. Le changement n'est pas une constante. De fait, le changement tend à se produire *seulement* quand les trois courants convergent, c'est-à-dire quand le problème est incontournable, qu'une solution se présente et que l'appui politique est assuré. Les auteurs sont on ne peut plus clairs à ce sujet : le leadership entrepreneurial est essentiel « pour amener les problèmes à l'ordre du jour politique, faire avancer cet ordre du jour, le traduire en propositions de politiques viables et guider ces propositions à travers le champ de mines que sont la bureaucratie fédérale et l'arène politique[14] ». Ils sont en outre persuadés qu'une des tâches cruciales de ce leadership est « de savoir profiter des conjonctures favorables pour proposer de nouvelles politiques, un processus où tout repose sur le choix du moment et le sens de l'à-propos[15] ».

Considérés dans le contexte de l'approche « des trois courants », le rôle clé d'entrepreneur politique qu'a joué le général Hillier dans l'adoption de *l'Énoncé de la politique de défense du Canada* de 2005 et son influence sur la formulation de l'*Énoncé de politique internationale* témoignent de manière éclatante de ses exceptionnels talents personnels et professionnels – sa vision, sa détermination et son leadership. L'analyse met toutefois en lumière d'autres facteurs et circonstances qui sont soustraits au contrôle direct de Hillier et qui se sont avérés cruciaux pour atteindre les résultats favorables que nous connaissons. Le premier ministre Martin cherchait de toute urgence de nouvelles idées pour que son gouvernement se distingue de celui de Chrétien qui l'avait précédé et il n'était pas satisfait des politiques que lui proposait le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. En outre, la vision qu'avait le général Hillier des opérations expéditionnaires pour les Forces canadiennes trouvait une oreille très favorable auprès de Paul Martin et de Bill Graham, le ministre de la Défense de l'époque, tant pour l'influence qu'elles engendreraient que comme moyen de raccommoder les relations entre le Canada et les États-Unis. C'est ce qui a aidé Hillier à gagner rapidement leur confiance et à la garder. Le ministre et les hauts fonctionnaires de la Défense ont accordé au général Hillier leur entière coopération. La population canadienne était ouverte à un engagement accru dans les questions de défense et tolérante à l'égard d'une augmentation des dépenses en matière de défense. Les surplus budgétaires du gouvernement permettaient en outre de combler des lacunes dans les

MDN

Le général Walter Natynczyk.

capacités de défense sans pour autant réduire le financement d'autres programmes essentiels. On savait alors bien peu de choses des énormes difficultés qui attendaient nos forces armées en Afghanistan[16].

Peut-on raisonnablement s'attendre à ce que le général Natynczyk répète l'exploit de son prédécesseur, qu'il continue de prendre en main l'élaboration des politiques de la défense et des affaires étrangères? Si l'on se fie à l'histoire canadienne des relations entre le civil et le militaire, il est plus probable que son rôle sera de participer à l'élaboration de la politique de défense et de diriger sa mise en œuvre. L'analyse « des trois courants » tend à démontrer qu'il y a peu de chances que se répètent les circonstances et les occasions propices de 2005 qui ont rendu possible l'exploit de Hillier. Cela ne constitue aucunement une critique du général Natynczyk, un officier exceptionnel à tous égards qui possède toutes les qualités nécessaires pour mener avec succès les Forces canadiennes vers l'avenir. Il s'agit simplement de reconnaître que la situation qu'a vécue le général Hillier quand il a pris son commandement était différente des conditions auxquelles le général Natynczyk est confronté aujourd'hui.

Cependant, les membres des Forces canadiennes s'attendent à ce que le général Natynczyk poursuive la renaissance de la profession militaire au Canada, c'est-à-dire qu'il consolide l'efficacité militaire, qu'il fasse la promotion de l'ethos militaire et qu'il resserre les liens entre les Forces canadiennes et la société qu'elles servent. Cela exigera du nouveau chef d'état-major de la Défense non seulement qu'il donne l'exemple, mais aussi qu'il donne l'heure juste comme l'ont fait la plupart de ses prédécesseurs, et tout particulièrement lorsqu'il sera question de l'efficacité opérationnelle, de l'intégrité de l'institution militaire ainsi que de la sécurité et du bien-être des Canadiens et Canadiennes en uniforme. À l'occasion, sans pour autant dicter la politique de défense ni faire de politique partisane, il sera appelé à communiquer directement, franchement et sans ménagement avec les Canadiens pour s'assurer qu'ils sont au fait des importants défis qui se posent en matière de défense. Voilà ce qu'est l'héritage durable du général Hillier.

L'auteur est reconnaissant au major-général Daniel Gosselin, commandant de l'Académie canadienne de la Défense, et au professeur Norman Hillmer, de l'Université Carleton, pour l'aide apportée dans la préparation du présent article.

Le lieutenant-colonel Shaun Tymchuk, *de la Princess Patricia Canadian Light Infantry, dirige le personnel de développement professionnel à la Direction de l'instruction de l'Armée de terre. Il poursuit actuellement une maîtrise ès arts en Études sur la conduite de la guerre au Collège militaire royal du Canada.*

NOTES

1. Janice Gross Stein et Eugene Lang, *The Unexpected War: Canada in Kandahar*, Toronto : Viking Canada, 2007, p. 149-150.
2. Douglas Bland, « Hillier and the New Generation of Generals: The CDS, the Policy and the Troops », *Policy Options*, mars 2008, p. 56.
3. Janice Gross Stein et Eugene Lang, « Too Few Hilliers: The General Goes Where Ottawa Mandarins Fear to Tread », *The Walrus*, avril 2008, p. 37.
4. Bland, p. 54.
5. Stephen J. Harris, *Canadian Brass: The Making of a Professional Army, 1860-1939*, Toronto : University of Toronto Press, 1988, p. 33-35 et p. 62-67. Voir aussi Ronald G. Haycock, *Sam Hughes: The Public Career of a Controversial Canadian, 1885-1916*, Waterloo : Wilfrid Laurier University Press, 1986, p. 67-68.
6. James Eayrs, « Military Policy and Middle Power: The Canadian Experience », dans J. King Gordon, *Canada's Role as a Middle Power: Papers Given at the Third Annual Banff Conference on World Development, August 1965*, Toronto : The Canadian Institute of International Affairs, 1966, p. 69-70. Voir aussi Denis Stairs, « The Military as an Instrument of Canadian Foreign Policy », dans Hector J. Massey, *The Canadian Military: A Profile*, Toronto : Copp Clark, 1972, p. 86.
7. D. W. Middlemiss et J. J. Sokolsky, *Canadian Defence: Decisions and Determinants*, Toronto : Harcourt Brace Jovanovich, 1989, p. 3. Voir aussi Larry R. Stewart, *Canadian Defence Policy: Selected Documents 1964-1981*, Kingston (Ontario) : Queen's University Centre for International Relations, 1982, p. 20.
8. Stairs, p. 87-88.
9. Douglas L. Bland, *Chiefs of Defence: Government and the Unified Command of the Canadian Armed Forces*, Toronto : Institut canadien des études stratégiques, 1995, p. 144.
10. *Ibid.*
11. *Ibid.*, p. 146.
12. *Ibid.*, p. 154.
13. Brian W. Tomlin, Norman Hillmer et Fen Osler Hampson, *Canada's International Policies: Agendas, Alternatives, and Politics*, Don Mills : Oxford University Press, 2008. Voir aussi John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, deuxième édition, New York : Harper Collins, 1993.
14. Tomlin, Hillmer et Hampson, p. 2.
15. *Ibid.*, p. 2.
16. *Ibid.*, p. 150-154. Voir aussi Stein et Lang (2007), p. 148-157.

OPINIONS

LE CANADA DOIT-IL REVOIR SA POSITION SUR LE PROGRAMME DE DÉFENSE ANTIMISSILE?

par Fraser A. F. MacKenzie

Defense Imagery Mil 070622-N-0000X-003

Introduction

L'idée d'une défense contre les missiles balistiques n'est certes pas nouvelle, pas plus que le débat sur le rôle que le Canada pourrait y jouer (ou ne pas y jouer) advenant le déploiement par les États-Unis d'un bouclier antimissile – ce qui est désormais chose faite. Si le projet initial semble s'être effondré en même temps que l'Union soviétique, une fois la poussière retombée et la réalité nouvelle de l'après-Guerre froide bien installée, les dirigeants de Washington ne furent pas longs à reconsidérer le bien-fondé d'un projet semblable[1]. Ainsi, en 1998, devant l'intérêt renouvelé qui se répandait aux États-Unis, la population et le gouvernement du Canada ont dû rouvrir le débat sur le rôle que joueraient ou non les Forces canadiennes dans un programme états-unien de défense antimissile.

Entre 1998 et 2005, des personnalités issues de milieux très diversifiés – des célébrités, des activistes, des politiciens et un nombre incalculable d'universitaires – ont discuté à la fois des faits et des intentions derrière le projet qui allait par la suite être connu sous le nom de « défense antimissile ». Le débat a culminé le 24 février 2005, lorsque le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Pierre Pettigrew, a déclaré devant la Chambre des communes que le Canada ne participerait pas au programme de défense antimissile. Malgré l'affirmation du ministre selon laquelle « ce refus était sans appel[2] », il semble aujourd'hui que ce n'était là que la fin du premier round du débat canadien sur la défense antimissile – comme allait le soutenir Steven Staples, un opposant à la défense antimissile, dans son livre sur la question[3].

Dans les deux années et demie qui ont suivi cette annonce, le gouvernement canadien est passé aux mains des Conservateurs, qui ont déclaré publiquement, à deux reprises, que le Canada était disposé à revoir sa position au sujet de la défense antimissile. La première déclaration remonte au 26 février 2006, lorsque le ministre de la Défense de l'époque, Gordon O'Connor, a indiqué que, si les États-Unis demandaient au Canada de reconsidérer la question, le gouvernement conservateur pourrait accepter de le faire[4]. La seconde déclaration date du 12 mai 2006, quand le gouvernement canadien a annoncé qu'il appuyait la décision de l'OTAN d'examiner la faisabilité d'un éventuel programme européen de défense antimissile, qui fonctionnerait conjointement avec celui des États-Unis.

Plus récemment, au cours d'un sommet du G8 en Allemagne, en juin 2007, le chef du Parti libéral, Stéphane Dion, et le chef du Nouveau Parti démocratique, Jack Layton, ont accusé le premier ministre Stephen Harper « d'apporter mine de rien tout son soutien au programme états-unien de défense antimissile [...]. Harper s'est levé pour défendre le président George W. Bush et le projet de défense antimissile lors de confrontations récurrentes avec le président russe Vladimir Poutine[5]. » Quant à savoir s'il s'agissait d'une simple coïncidence ou d'un geste délibéré de la part du Premier ministre, cela relève de la conjecture.

Puisque les représentants du gouvernement actuel ont exprimé, à au moins trois occasions, que la question du bouclier antimissile pouvait être réexaminée, l'électorat canadien devrait commencer à se demander si ces assertions ont une quelconque validité et si l'administration libérale avait, dès le début, pris une décision pertinente. Si la discussion au sujet de l'engagement du Canada dans le projet de défense antimissile doit avoir lieu de nouveau, elle devrait se fonder sur des faits et non, comme ce fut le cas la dernière fois, sur une « incompréhension généralisée des véritables enjeux[6] », pour reprendre les termes du commandant en chef adjoint du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), le lieutenant-général à la retraite George Macdonald.

Gordon Giffin, ambassadeur des États-Unis au Canada, est entouré du général de la force aérienne des États-Unis et du lieutenant-général George Macdonald (à droite) devant le complexe du mont Cheyenne à Colorado Springs, Colorado.

Le but du présent article n'est pas de faire la chronologie détaillée du débat au sujet de la défense antimissile au Canada[7], mais d'examiner les principes qui sous-tendent le projet, puis de passer en revue ce que je crois être des mythes populaires qui faussent la discussion. Ces mythes, au nombre de neuf, sont les suivants : 1) la défense antimissile n'est qu'un prolongement de l'Initiative de défense stratégique, mieux connue sous le nom de « guerre des étoiles »; 2) le programme a été remis à l'ordre du jour par l'administration Bush en réponse aux attaques terroristes du 11 septembre 2001; 3) la défense antimissile provoquera une nouvelle course aux armements entre la Chine, la Russie et les États-Unis; 4) le gouvernement des États-Unis a l'intention de déployer des armes dans l'espace dans le cadre de ce programme; 5) le projet de défense antimissile est contraire à la position du Canada en ce qui concerne la non-prolifération des armes de destruction massive; 6) la technologie requise ne fonctionne pas; 7) le Canada devra contribuer financièrement au déploiement du système; 8) le territoire canadien sera utilisé; 9) si le Canada participe à la défense antimissile, sa souveraineté sera menacée. L'examen de ces neuf mythes sera suivi de celui des principaux enjeux et événements qui ont influencé la décision du gouvernement libéral au sujet de la défense antimissile, en février 2005, et celle des gouvernements qui lui ont succédé. J'espère pouvoir ensuite répondre à la question-titre du présent article.

> « le plan proposé – à savoir l'installation d'intercepteurs basés au sol plutôt que dans l'espace – est complètement différent »

Les prémisses de la défense antimissile

La configuration actuelle du système de défense sur le territoire des États-Unis consiste en 20 intercepteurs basés au sol, situés à Fort Greely, en Alaska, et à la base des forces aériennes à Vandenburg, en Californie. En mer, 20 intercepteurs sont également stationnés sur des navires de guerre de classe *Aegis* de la Marine américaine, en cas d'attaque de missiles à courte ou à moyenne portée[8]. À cela s'ajoutent des installations de localisation par radar situées en Alaska, au Groenland et en Australie. L'ensemble de ces bases a été restructuré et forme un système de repérage et de poursuite spatiale [*Space Tracking and Surveillance System*, STSS], lui-même intégré à une architecture de commandement et de contrôle, de gestion de bataille et de communications[9]. Le but ultime du projet est de protéger les États-Unis, leurs forces déployées à l'étranger et leurs alliés contre un déclenchement accidentel par l'une des grandes puissances ou contre un lancement intentionnel de missiles par un groupe terroriste ou par un « État voyou ».

En ce qui concerne le rôle initialement proposé aux Forces canadiennes dans ce contexte, le gouvernement des États-Unis avait demandé qu'elles conservent les positions opérationnelles qui leur sont attribuées dans la structure d'Évaluation tactique intégrée de l'alerte et de l'attaque [*Integrated Threat Warning/Attack Assessment*, ITWAA] du NORAD[10]. Une fois la défense antimissile mise en place, cette tâche aurait été élargie et aurait inclus le transfert de données télémétriques entre le NORAD et le Commandement de l'Amérique du Nord (NORTHCOM), données utilisées pour l'interception de tout vecteur de missiles lancé vers les États-Unis, leurs forces armées ou leurs alliés. Bien que cette demande ait été formulée dès le début des discussions entre les dirigeants canadiens et états-uniens, elle s'est concrétisée en 2004 avec la modification officielle de l'accord du NORAD. La tâche fait désormais partie du travail habituel du personnel des Forces canadiennes, malgré le fait que le gouvernement du Canada a officiellement décliné toute participation au programme de défense antimissile.

Monsieur Lloyd Axworthy, ministre des affaires étrangères, le general Myers et le lieutenant-général Macdonald à la base de la force aérienne de Peterson, Colorado, le 11 mars 1999.

Les mythes de la défense antimissile

Dans un article paru le 7 juin 2007 dans le *Toronto Star* sous le titre « PM Backs "Star Wars": Critics », Susan Delacourt cite le chef du Nouveau Parti démocratique, Jack Layton, qui aurait déclaré que le premier ministre Harper s'efforce « de faire entrer le Canada dans une course aux armements afin d'aider aux manœuvres de George Bush visant à renforcer le projet Guerre des étoiles[11] ». Cette déclaration est un condensé évident de trois des mythes formulés ci-dessus. M. Layton et les autres opposants à la défense antimissile – qui seront nommés plus loin – soutiennent que le programme de défense antimissile n'est rien de plus qu'une tentative de l'administration Bush pour réintroduire l'Initiative de défense stratégique héritée de l'ère Reagan et replonger le monde dans une autre guerre froide[12].

En insistant pour faire référence à la « guerre des étoiles », les critiques de la défense antimissile associent le programme d'aujourd'hui à l'Initiative de défense stratégique qui avait vu le jour sous l'administration Reagan[13]. L'Initiative de défense stratégique prévoyait le déploiement de lasers ou d'intercepteurs dans l'orbite terrestre dans le but d'abattre tout missile balistique lancé vers les États-Unis, la plupart tenant pour acquis que cela serait le fait de l'Union soviétique. Si le but visé demeure le même, le plan proposé – à savoir l'installation d'intercepteurs basés au sol plutôt que dans l'espace – est complètement différent.

Le deuxième mythe est alimenté par la déclaration de Jack Layton selon laquelle la défense antimissile est « une manœuvre de George Bush ». L'idée même que le projet a été conçu par l'administration Bush en réponse aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 est tout simplement fausse. Comme je l'ai indiqué, le Programme national de défense antimissile [*National Missile Defense Program*], comme on l'appelait initialement, a vu le jour en 1998, lorsque le Congrès et l'administration Clinton ont reconnu que le paradigme mondial de la sécurité commençait à se déstabiliser en raison de l'augmentation du nombre d'États « voyous » et de cellules terroristes et de la prolifération des armes de destruction massive depuis les anciennes républiques soviétiques[14]. Ils réalisaient également qu'une éventuelle attaque de missiles dirigée contre les États-Unis (ou leurs alliés de l'OTAN) par l'un ou l'autre des groupes mentionnés avait de plus en plus de chances de se produire.

Le troisième mythe auquel fait appel la déclaration de Jack Layton est que le programme de défense antimissile, par sa nature même, ne pourrait faire autrement que déclencher une course aux armements entre la Chine, la Russie et les États-Unis[15]. Et force est de constater qu'un tel scénario, improbable il y a seulement quelques années, est devenu, avec la croissance économique soutenue de la Chine et le retour en force de l'économie russe, une éventualité lointaine quoique encore improbable. Les tensions récentes entre la Russie et les États-Unis, toutefois, sont dues plutôt à la prospérité d'une économie russe basée sur les ressources naturelles et au désir de la Russie « d'exercer son influence à l'échelle internationale[16] ». Dans ce contexte, la question de la défense antimissile n'est qu'une partie de l'équation.

Par ailleurs, malgré la déclaration du gouvernement russe en juillet 2007 selon laquelle il déploierait de nouvelles batteries de missiles dans la zone européenne de la Russie advenant le cas où les États-Unis iraient de l'avant avec leur idée d'établir des stations de localisation par radar en République tchèque et d'installer dix intercepteurs de missiles en Pologne, il a néanmoins offert de collaborer avec les États-Unis et de leur fournir un accès sécurisé aux installations de localisation par radar actuelles et éventuelles situées en Azerbaïdjan et dans le sud de la Russie. Cela semble prouver que le gouvernement Poutine reconnaît, avec sa contrepartie états-unienne, la nécessité du programme de défense antimissile[17]. Certes, au cours de 2008, la Russie a durci sa position à l'égard du déploiement en sol polonais de la défense antimissile, ce qui s'explique en grande partie par la récente confrontation qui l'a opposée à la Géorgie et par l'accroissement des tensions entre elle, l'OTAN et les États-Unis depuis que le gouvernement polonais a donné son appui à l'établissement d'installations sur son territoire.

Dans cette équation politique, la Chine, apparemment, est un joker. Il est possible néanmoins que le taux de croissance phénoménal de l'économie chinoise pousse Beijing à considérer qu'une course aux armements se ferait au détriment de cette croissance. De plus, une accumulation d'armement en Chine aurait sans doute des répercussions dans nombre de pays voisins, comme la Corée du Sud et le Japon, dont les relations avec la Chine sont, au mieux, précaires. Or, il est peu probable que la Chine souhaite être perçue comme le pays qui a fait s'étouffer l'énorme moteur économique qu'est l'Asie aujourd'hui.

Cherie A. Thurlby/Defense Imagery Mil 070425-D-7203T-003

La Pologne signe l'accord permettant le déploiement du système de défense antimissile, à Varsovie, le 25 avril 2007.

Cherie A. Thurlby/Defense Imagery Mil 070424-D-7203T-020

Le rôle de l'économie a certes été déterminant dans la fin de la Guerre froide (peu de gens diraient le contraire), dans la mesure où le système soviétique étatique n'arrivait plus à suivre le rythme de son opposant occidental. Tout comme cela s'est produit lors de la Guerre froide, l'économie sera un facteur déterminant dans la question de la défense antimissile. Puisque l'économie chinoise et l'économie russe sont toutes deux en croissance, il est improbable que les gouvernements de ces pays prennent des mesures susceptibles de nuire à leur réussite et de mettre en danger une prospérité aussi soutenue – la Russie ayant déjà suivi cette voie auparavant[18].

Le quatrième mythe souvent rattaché au programme de défense antimissile est qu'il conduit à la militarisation de l'espace[19]. Comme le soutient James Fergusson, directeur du Centre for Defence and Security Studies à l'Université du Manitoba, la

perpétuation de ce mythe et son acceptation sont causées par l'incompréhension de la défense antimissile par le citoyen canadien moyen[20]. Ce mythe a été formulé clairement le 18 mars 2004, dans une lettre ouverte de l'Institut Polaris adressée au Premier ministre de l'époque, Paul Martin : « le plan de l'administration Bush pour la défense antimissile inclut expressément le déploiement d'armement dans l'espace. Le budget des États-Unis pour l'année 2004 mentionne explicitement l'intention de mettre au point un "champ d'essai" pour missiles dans l'espace[21]. » Contrairement à ce qui est affirmé ici, il est fort intéressant de constater que le budget des États-Unis pour 2004 ne fait aucune allusion à la mise au point ou au déploiement éventuel d'un système d'armement basé dans l'espace. Selon James Fergusson, en outre, le niveau technologique actuel ne permet pas de croire qu'un tel système puisse être mis au point dans un avenir rapproché[22].

« l'économie sera un facteur déterminant dans la question de la défense antimissile »

Deux facteurs auxiliaires ont contribué à l'acceptation de ces quatre premiers mythes au Canada. D'abord, le gouvernement canadien[23] et les citoyens se sont généralement opposés – et continuent de le faire – à la militarisation de l'espace. Ensuite, il existe au sein de la population canadienne une « haine généralisée envers George W. Bush[24] ». Voilà qui explique le raisonnement des opposants à la défense antimissile, qui associent constamment le projet à la *Guerre des étoiles* et s'y réfèrent comme au projet de George W. Bush, en ignorant tous les liens qui rattachent ledit projet à l'administration précédente, celle de Clinton.

Le cinquième mythe a également été formulé dans la lettre de l'Institut Polaris citée précédemment : « la participation canadienne au programme de défense antimissile des États-Unis détruirait les décennies d'efforts déployés par le Canada afin de débarrasser le monde des armes nucléaires[25]. » Même si cet énoncé reprend ce que le Canadien moyen croit être exact, il est incorrect. La plupart des Canadiens ne réalisent pas qu'entre 1964 et 1984 les Forces canadiennes ont entretenu un arsenal nucléaire[26]. Cependant, le fait que le Canada a été une puissance nucléaire pendant la Guerre froide ne l'a pas empêché de participer activement aux pourparlers sur la non-prolifération qui ont eu lieu pendant cette période. Inversement, la participation au programme de défense antimissile ne signifie pas qu'un pays cesse d'agir afin d'éviter la prolifération des armes de destruction massive. En fait, c'est plutôt le contraire qui se produit. Les États-Unis et le Canada sont tous deux engagés dans la lutte pour la non-prolifération. Par ailleurs, l'Australie et le Royaume-Uni, qui ont tous deux accepté de prendre part au programme de défense antimissile, sont également des partisans actifs de la non-prolifération[27].

Le sixième mythe au sujet de la défense antimissile est une combinaison de facteurs physiques et géopolitiques. Il suggère que le programme est voué à l'échec à cause des difficultés inhérentes à l'interception de missiles balistiques en plein vol et au fait qu'aucune des technologies actuellement disponibles n'est assez avancée pour réussir de telles interceptions. Ken Ragan, de l'Association canadienne des physiciens et physiciennes, soutient que le système serait inutile en cas d'attaque à grande échelle et que le projet devrait par conséquent être abandonné[28]. Il prétend de plus que, si les États-Unis étaient victimes d'une attaque nucléaire à grande échelle pendant laquelle l'ennemi emploierait à la fois des leurres et des vecteurs à têtes multiples, la défense antimissile serait incapable d'intercepter toutes les ogives. L'argument est donc le suivant : quels que soient les avantages stratégiques gagnés par les États-Unis grâce à ce système, ils ne sont pas plus importants que le moindre des soubresauts géopolitiques qu'il peut provoquer[29]. Il convient de noter, toutefois, que le système a connu des résultats inégaux pendant les essais. La question ici n'est pas de savoir si la défense antimissile rend les États-Unis imperméables à une attaque nucléaire à grande échelle, mais bien si elle protège les États-Unis et leurs alliés d'un déclenchement accidentel par une puissance disposant d'un arsenal nucléaire ou encore si elle les prémunit contre une tentative d'attaque faite soit par un « État voyou », soit par un groupe terroriste – ce qui constitue, précisément, *l'utilité voulue* du système.

Le septième mythe au sujet de la défense antimissile est que le gouvernement des États-Unis *demande* ou plutôt *s'attend* à ce que le gouvernement du Canada – et, par conséquent, les contribuables canadiens – offre une importante contribution financière en échange de la permission de participer au programme. Le 4 octobre 2004, la Canadian Broadcasting Corporation (CBC) est même allée jusqu'à rapporter que le programme de défense antimissile « pourrait coûter jusqu'à 60 milliards de dollars au Canada[30] ». Contrairement à cette assertion, le ministère de la Défense nationale déclare que le gouvernement du Canada n'a jamais reçu de demande de contribution financière à la recherche, au développement ou au déploiement du système[31]. La contribution exacte que le gouvernement du Canada avait l'intention d'apporter au projet sera traitée en temps et lieu.

« un événement considérable a dû se produire pour modifier ainsi brusquement la position du gouvernement »

Le huitième mythe est que les États-Unis prévoient utiliser le territoire canadien pour y installer des radars et des intercepteurs de missiles. Bien que certains faits semblent appuyer cet argument, il n'en demeure pas moins qu'il est non fondé. Son existence découle du fait que l'utilisation du territoire canadien a effectivement fait l'objet de négociations. L'idée, cependant, avait été présentée par le ministre de la Défense de l'époque, David Pratt, et non par son homologue états-unien, ce que confirme une déclaration du ministre, datée du 22 février 2004, qui disait que, si les États-Unis demandaient un engagement financier de la part du Canada – ce qu'ils n'ont jamais fait –, « Ottawa ne rejetait pas la possibilité de prêter le territoire

John Coccarelli/Defense Imagery Mil 070720-N-9698C-002

canadien plutôt que d'apporter une contribution financière en échange de sa participation au programme[52] ».

Enfin, le dernier mythe qui sera discuté – peut-être le plus important aux yeux des Canadiens – est cette idée que la souveraineté du Canada serait compromise par la participation du pays au programme de défense antimissile. Le meilleur exemple de la diffusion dont jouit ce mythe se trouve dans l'édition d'hiver 2002-2003 de l'*International Journal*, dans laquelle Michael Byers soutient – alors que la position du Canada au sujet du programme n'est pas encore déterminée – que la participation du Canada à la défense antimissile entraverait gravement sa souveraineté, à cause de l'augmentation de la fraction des Forces canadiennes qui serait placée sous le commandement des États-Unis[53]. Le très réputé historien canadien Jack Granatstein prétend au contraire que, si le Canada ne participe pas au programme, il n'aura pas voix au chapitre de l'un des domaines clés de la défense stratégique nord-américaine et que, « si les États-Unis prennent des mesures pour se protéger eux-mêmes contre d'éventuelles attaques en se passant de la collaboration du gouvernement canadien et de ses forces armées[54] », la souveraineté du Canada et sa capacité à contribuer à la défense de l'Amérique du Nord seront considérablement amoindries[55]. En réalité, même avec tous les accords de défense conclus entre le Canada et les États-Unis – il en existe plus de 2 500 –, le gouvernement du Canada est le seul à pouvoir décider de l'endroit et du moment où les Forces canadiennes sont envoyées au combat.

Examen de la décision des libéraux

À cause de l'importance accordée par les administrations Bush et Clinton à la défense antimissile, la décision du gouvernement Martin de décliner l'offre d'une participation canadienne au programme en a d'abord étonné plus d'un. Malgré les nombreux changements dans la position du Parti libéral à ce sujet entre 1998 et 2005, tout semblait indiquer plutôt que le gouvernement canadien accepterait la proposition des États-Unis et participerait au projet. On en veut pour preuve le fait que, le 23 février 2005, l'ambassadeur canadien aux États-Unis, Frank McKenna, est allé jusqu'à déclarer que les modifications apportées au mandat du NORAD l'été précédent[56] supposaient que le Canada avait, pour ainsi dire, accepté de prendre part au programme[57]. Le temps, toutefois, allait lui donner tort. Afin de comprendre correctement cette décision, nous devons, à ce point de notre discussion, aborder certains facteurs qui l'ont influencée.

Avant d'être élu Premier ministre, Paul Martin avait parlé du programme en termes favorables et avait manifesté un réel désir de mettre en place des accords qui contribueraient à accroître et à renforcer la relation entre le Canada et les États-Unis en matière de défense – dans la foulée, notamment, des attaques terroristes du 11 septembre. À titre de député, il avait milité en faveur d'une participation active du Canada à la recherche, au développement et au déploiement du système de défense antimissile, bien que ses efforts se soient soldés par un échec[58]. M. Martin avait également convenu avec son prédécesseur, Jean Chrétien, qu'il était dans le plus grand intérêt du Canada de participer à ce programme et de faire en

Leo O. Tucker/Defense Imagery Mil 020422-F-6740T-015

sorte que son fonctionnement relève du NORAD[39]. En outre, les deux anciens premiers ministres étaient d'avis qu'en participant à la défense antimissile le Canada garantirait la sécurité de son propre territoire et, plus encore, qu'il permettrait au NORAD de demeurer une composante essentielle de la défense de l'Amérique du Nord, tout en aidant à prévenir la militarisation de l'espace[40].

Il importe également de noter que le gouvernement libéral a reconnu, dans son *Énoncé de politique internationale* de 2005 – publié en avril de cette même année, soit deux mois après l'annonce de la non-participation du Canada à la défense antimissile – que la menace représentée par les armes de destruction massive et la volonté des « États voyous » et des groupes terroristes de les obtenir étaient bien réelles et qu'elles devaient être prises en considération[41]. Il affirmait aussi dans cet énoncé la nécessité de collaborer avec les États-Unis afin de repousser les dangers tant réels que théoriques qui menacent la sécurité de l'Amérique du Nord[42]. Toutefois, malgré ces deux assertions clés, l'énoncé de politique internationale déclare que « le gouvernement a décidé que le Canada ne participerait pas au système de défense antimissile balistique américain[43] ». Ce n'était pas la première fois que le gouvernement libéral reconnaissait l'existence de cette menace. En 1999, le ministère de la Défense nationale avait publié un document intitulé *Façonner l'avenir de la défense canadienne : une stratégie pour l'an 2020*, où on pouvait lire que « l'incertitude provoquée par la prolifération croissante des missiles porteurs d'armes de destruction massive[44] » était de plus en plus importante.

Puisque les deux premiers ministres libéraux qui se sont succédé et un certain nombre d'autres ministres qui étaient au premier rang lors du débat sur la défense antimissile, nommément Bill Graham, John Manley et David Pratt, exprimaient tous le désir de voir le Canada participer au programme de défense antimissile et que des déclarations officielles faites en ce sens ont paru dans plusieurs publications gouvernementales, un événement considérable a dû se produire pour modifier ainsi brusquement la position du gouvernement. Deux grandes théories ont été émises à ce sujet : 1) selon le lieutenant-général George Macdonald, ce revirement a en grande partie été induit par la situation minoritaire du gouvernement libéral et par le besoin qu'il avait de former une alliance officieuse avec le Nouveau Parti démocratique (qui s'opposait à la défense antimissile) afin d'assurer sa survie politique[45]; 2) comme le soutient Andrew Richter dans son article « Vers un avenir plus stratégique? », la décision a été prise à cause d'« une rébellion [qui] couvait parmi les simples députés »[46], ce qui a poussé le gouvernement Martin à se prononcer contre la participation canadienne au programme de défense antimissile.

Laquelle de ces théories est la bonne? Selon toute probabilité, seuls les membres les plus intimes du cercle de Paul Martin connaissent la réponse à cette question. Mais que l'une ou l'autre soit exacte ne ferait que confirmer ce qu'elles ont en commun : que ce sont les soucis du Parti libéral et non les intérêts stratégiques du Canada qui ont motivé cette décision.

Conclusion

En réponse à la question posée par le titre de cet article, oui, le gouvernement actuel devrait réexaminer la position du Canada au sujet du programme de défense antimissile. Pourquoi? Parce que le Canada est un pays à forte tradition démocratique qui tient fermement à ces principes, il aurait dû y avoir un débat fondé sur les faits à la fois parmi la population canadienne et parmi ses représentants au Parlement. Si les opposants à la défense antimissile ont fait un excellent travail de diffusion de l'information auprès de la population[47], on ne peut en dire autant des partisans de la participation canadienne au programme. Cette lacune a fini par engendrer une incompréhension généralisée des tenants et aboutissants de la défense antimissile au sein de la population canadienne :

> « [P]our nombre de personnes au Canada et aux États-Unis, le programme de défense antimissile évoque à la fois l'Initiative de défense stratégique (c'est-à-dire « la guerre des étoiles »), la course aux armements, l'effondrement du Traité sur les missiles antimissiles balistiques et le retour à la Guerre froide. Chacune de ces images, cependant, illustre une incompréhension fondamentale de la nature, de l'intention et des implications du programme états-unien de défense antimissile. À moins de renoncer à véhiculer ces images, il est peu probable que la politique du Canada et sa réponse aux situations qui pourraient survenir

James Foch/Defense Imagery Mil 071015-N-4965F-006

Les Japonais ont aussi souscrit au programme de défense antimissile.

reposent sur son intérêt stratégique fondamental : sa relation avec les États-Unis en matière de défense[48]. »

Pendant le processus d'évaluation initial du projet, le gouvernement libéral aurait dû placer les besoins du pays avant les intérêts de son parti et effectuer une analyse impartiale de la question, fondée sur les valeurs, pour déterminer la position du Canada. Puisqu'une telle analyse n'a pas été réalisée entre 1998 et 2005, elle devrait être entamée sur-le-champ.

« le débat n'est pas clos quant à l'avenir du NORAD et à son alignement »

Quels facteurs devraient être pris en considération? Bien que l'acquisition d'armes de destruction massive par un groupe terroriste ait été rejetée comme relevant de la paranoïa, les pays occidentaux considèrent de plus en plus que cette menace est désormais bien réelle[49]. En outre, on estime « à 33 le nombre de pays qui soit possèdent de telles armes et (ou) leurs vecteurs, soit cherchent à en développer ou sont capables d'en faire l'acquisition[50] ». Étant donné qu'un bon nombre d'entre eux sont ouvertement hostiles aux pays occidentaux et que, selon toute vraisemblance, ils accordent leur appui à des groupes terroristes, il est compréhensible que les États-Unis et leurs alliés (au nombre desquels devrait figurer le Canada) cherchent une parade aux attaques par missiles. On estime notamment que, au cours des dix prochaines années, l'Iran et la Corée du Nord auront tous les deux la capacité de créer un système de vecteurs intercontinentaux, ce qui leur permettra d'atteindre des cibles en Amérique du Nord et en Europe[51].

Bien qu'il n'en ait pas été question dans le présent article, le débat n'est pas clos quant à l'avenir du NORAD et à son alignement[52]. Maintenant que la défense antimissile est en place, le gouvernement des États-Unis pourrait décider de revoir la structure de cette organisation si, en cas de menace réelle, la participation du Canada au NORAD venait à ralentir le temps de réaction. Cela pourrait se traduire par le transfert de l'Évaluation intégrée tactique de l'alerte et de l'attaque (ITWAA) du NORAD au NORTHCOM ou même, carrément, par la dissolution du NORAD[53]. En plus de procurer au Canada de nombreux avantages en matière de sécurité et de collaboration, le NORAD assure au ministère de la Défense nationale, aux Forces canadiennes et aux organismes canadiens du maintien de l'ordre un accès rapide à une imagerie satellite et à d'autres formes de renseignements auxquelles ils n'auraient pas accès si la participation du pays au NORAD était réduite ou inexistante[54].

Comme c'est le cas dans la plupart des collaborations interétatiques, la relation que le Canada entretient avec les États-Unis est gouvernée par un certain fonctionnalisme, c'est-à-dire que plus le pays contribue à une entreprise donnée, plus il recevra en retour. Considérant le paradigme mondial de la sécurité après les événements du 11 septembre 2001, le Canada doit impérativement faire tous les efforts possibles en matière de défense stratégique pour prouver à Washington qu'il est sérieux dans son intention de contribuer à la défense du continent nord-américain. L'un des moyens de le montrer serait de rassembler les faits et d'organiser un débat intelligent sur le programme de défense antimissile, et ce, avant d'annoncer la position du Canada sur la question. Assurément, aucune administration états-unienne ne s'attend à ce que le Canada soit à sa botte, mais s'appuyant sur la longue tradition de coopération canado-américaine, les États-Unis respecteront le Canada s'il prend sa décision dans le plus grand intérêt du pays, plutôt que dans l'intérêt du parti au pouvoir.

En définitive, la population et le gouvernement du Canada doivent décider s'il est dans l'intérêt du pays de prendre part au programme de défense antimissile. Étant donné la décision d'intégrer les forces navales canadiennes et états-uniennes à la structure de commandement du NORAD, à quel point est-ce prudent pour le Canada de ne pas s'engager dans l'un des autres secteurs clés de la défense continentale? Une telle exclusion constituera-t-elle un obstacle à l'ensemble de la relation du Canada et des États-Unis en matière de défense? La réponse à ces questions doit tenir compte des facteurs mentionnés précédemment et contribuera à déterminer si le Canada devrait ou non participer au programme de défense antimissile.

Fraser MacKenzie *est titulaire d'un baccalauréat en histoire politique et militaire des XIX^e et XX^e siècles ainsi qu'une maîtrise en sciences politiques de l'Université de Windsor. Son mémoire de maîtrise a pour titre* The Politics of Being a Good Neighbour: Canada's Defence Policy Dilemma. *Il travaille actuellement pour Statistique Canada.*

Defense Imagery Mil 070622-N-0000X-001

NOTES

1. Pour des détails à ce sujet, voir Joseph A. Klein, *Global Deception: The UN's Stealth Assault on America's Freedom*, Los Angeles : World Ahead Publishing, 2005.
2. James Fergusson, « Voulez-vous jouer avec nous? La décision sur le bouclier antimissile, le renouvellement du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord et l'avenir des relations canado-américaines en matière de défense », *Revue militaire canadienne*, vol. 6, n° 2 (été 2005), p. 13.
3. Steven Staples, *Missile Defence: Round One*, Toronto : J. Lorimer, 2006.
4. « Tories Open to Missile Defence Negotiations », CTV News Online, le 26 février 2006. <http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/story/CTVNews/20060226/missile_defence060226>. Consulté le 1er avril 2006.
5. Susan Delacourt, « PM backs "Star Wars": Critics », *TheStar.com*, le 7 juin 2007, <http://www.thestar.com/article/222723>. Consulté le 4 juillet 2007.
6. George Macdonald, lieutenant-général à la retraite, « La coopération en matière de défense entre le Canada et les États-Unis : quelles directions prendre? », *Revue militaire canadienne*, vol. 6, n° 2 (été 2005), p. 6 [traduction corrigée].
7. Pour des détails sur l'historique de ce débat, voir Andrew Richter, « A Question of Defense: How American Allies are Responding to the US Missile Defence Program », *Comparative Strategy*, n° 23 (avril-juin 2004).
8. Scot Robertson, « The Missile Defence Debate: Beyond the Dialogue of the Deaf », *Options politiques*, août 2003, p. 71.
9. *Ibid.*
10. Ce qui suppose l'utilisation de satellites et de radars éloignés permettant de récolter des renseignements, en plus de détecter et de surveiller toutes formes de menaces aériennes dirigées contre l'Amérique du Nord. À l'époque de la Guerre froide, cela se traduisait par des activités de surveillance réalisées dans le but de contrer d'éventuelles attaques nucléaires au moyen de missiles balistiques intercontinentaux, de missiles balistiques lancés à partir de sous-marins ou de bombardiers lourds.
11. Delacourt, *op. cit.*
12. Harold Brown (dir.), *The Strategic Defense Initiative: Shield or Snare?*, Boulder : Westview Press, 1987.
13. Un exemple précis se trouve dans l'article de Steven Staples intitulé « Breaking Rank: A Citizens' Review of Canada's Military Spending ». M. Staples écrit dans cet article : « le système national de défense antimissile, mieux connu sous le nom de Guerre des étoiles ».
14. Pour des détails sur l'accroissement rapide de la différence d'inventaire cumulé (MUF) en Russie et dans les anciennes républiques soviétiques, voir Mitchell Reiss et Robert S. Litwak (dir.), *Nuclear Proliferation After the Cold War*, Washington : Woodrow Wilson Centre Press et Johns Hopkins University Press, 1994.
15. Ernie Regehr, *Canada and Ballistic Missile Defence*, Vancouver : Simons Centre for Peace and Disarmament Studies, 2003, p. 23.
16. Peter Goodspeed, « An Unstoppable Force », *The National Post*, le 2 octobre 2007.
17. Jim Hentz, « Russians Vows Response if U.S. Pushes Ahead with Missile Defence Plans », *The Canadian Press*, le 4 juillet 2007.
18. Une analyse du *CIA World Factbook* conclut que, « malgré les récents succès de la Russie, de sérieux problèmes se posent encore. Le pétrole, le gaz naturel, les métaux et le bois d'œuvre comptent pour plus de 80 % des exportations et 32 % des revenus du gouvernement, ce qui rend le pays vulnérable aux variations brusques des prix des matières premières sur le marché mondial. Les infrastructures de base de la Russie sont délabrées et doivent être remplacées ou modernisées pour que le pays connaisse une croissance économique généralisée. » <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html>. Consulté le 2 octobre 2007.
19. Mel Hurtig, *Rushing to Armageddon: The Shocking Truth about Canada, Missile Defence and Star Wars*, Toronto : McClelland & Stewart, 2004.
20. James Fergusson, « Getting It Right: The American National Missile Defense Program and Canada », *Canadian Defence Quarterly*, vol. 27, n° 4 (été 1998), p. 20.
21. Institut Polaris, *Canada's Stars urge Paul Martin to "Keep Canada out of Star Wars"*, le 18 mars 2004.
22. Fergusson (2005), p. 18.
23. Bien que le Nouveau Parti démocratique et le Bloc québécois se soient toujours prononcés contre la participation du Canada au programme de défense antimissile, le Parti conservateur et le Parti libéral ont déclaré quant à eux qu'ils s'opposaient, dans le contexte du programme de défense antimissile, au déploiement de tout système spatial.
24. J. L. Granatstein, *Whose War Is It?*, Toronto : Harper Collins, 2007, p. 78.
25. Institut Polaris, *op. cit.*
26. Sur la question de l'arsenal nucléaire canadien pendant cette période, voir John Clearwater, *Canadian Nuclear Weapons: The Untold Story of Canada's Cold War Arsenal*, Toronto : Dundurn Press, 1998.
27. Service canadien du renseignement de sécurité, « Aperçu n° 7 : Questions de prolifération », *Fiche documentaire du SCRS*, révisée en avril 2003, Ottawa, p. 5.
28. « Canadians Protest Missile Defence System », *CBC Online*, le 4 octobre 2004. <http://www.cbc.ca/story/canada/national/2004/10/02/missile_protest041002.html>. Consulté le 15 juillet 2005.
29. Pour la formulation détaillée de cet argument, voir Regehr, *op. cit.*
30. « Canadians Protest Missile Defence System », *op. cit.* Voir aussi
31. ministère de la Défense nationale, *Le Canada et la défense antimissiles balistiques*, Ottawa, le 8 mai 2003. <http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_f.asp?id=1064>. Consulté le 24 août 2005.
32. « Ottawa Mulls Land Offer to U.S. Missile Defence Program », *CBC Online*, le 24 février 2004. <http://origin.www.cbc.ca/canada/story/2004/02/23/missiledef_canada040223.html>
33. Michael Byers, « Canadian Armed Forces Under United States Command », *International Journal*, vol. 58, n° 1 (hiver 2002-2003).
34. J. L. Granatstein, « A Friendly Agreement in Advance: Canada-US Defence Relations Past, Present, and Future », *The Border Papers*, n° 166, Toronto : C.D. Howe Institute, juin 2002, p. 1.
35. *Ibid.*
36. Pendant l'été 2004, le Canada et les États-Unis ont convenu que certaines données de l'ITWAA (Évaluation tactique intégrée d'alertes et d'attaques commune aux États-Unis et à l'OTAN) seraient transférées au NORTHCOM.
37. « Martin Will Reject Missile Defence: Report », *CBC Online*, le 23 février 2005.
38. Daniel Hemel, « Mending Fences: Warmer US-Canadian Relations », *Harvard International Review*, vol. 25, n° 4 (hiver 2004), p. 13.
39. *Ibid.*
40. « Canada in Talks to Join Missile Defence System », *The Ottawa Citizen*, le 30 mai 2003.
41. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Énoncé de politique internationale du Canada. Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, Ottawa, 2005, p. 2. <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/ips/overview-fr.asp>
42. *Ibid.*, p. 5.
43. *Ibid.*, p. 9. Consulté le 19 avril 2005.
44. Ministère de la Défense nationale, *Façonner l'avenir de la défense canadienne : une stratégie pour l'an 2020*, Ottawa, juin 1999, p. 2.
45. Macdonald, p. 5.
46. Andrew C. Richter, « Vers un avenir plus stratégique? Un examen de la politique de défense préconisée par le gouvernement du Canada dans les dernières publications officielles », *Revue militaire canadienne*, vol. 7, n° 1 (printemps 2006), p. 37.
47. On en veut pour exemples la lettre ouverte et les différents ouvrages qui ont perpétué les mythes présentés ci-dessus.
48. Fergusson (1998), p. 20.
49. John Bryson, « Functional Issues: The Future of International Security Organizations », évaluation stratégique de 2003, Ottawa : ministère de la Défense nationale, p. 4. <http://www.forces.gc.ca/admpol/eng/academic/doc/strat_2003/sa03_14_e.htm> (Ce document n'est pas accessible en français.)
50. Service canadien du renseignement de sécurité, *op. cit.*
51. Robertson, p. 71.
52. Au sujet du débat sur le NORAD, voir Joseph T. Jockel, « US National Missile Defence, Canada, and the Future of NORAD », dans Fen Osler Hampson et Maureen Appel Molot (dir.), *Canada Among Nations 2001: Vanishing Borders*, Don Mills : Oxford University Press, 2000.
53. *Ibid.*, p. 89. Voir aussi du même auteur, *Four US Military Commands: NORTHCOM, NORAD, SPACECOM, STRATCOM – The Canadian Opportunity*, Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, 2003, p. 6.
54. Jockel, « US National Missile Defence, Canada and the Future of NORAD, » p. 89.

par Martin Shadwick

LA STRATÉGIE DE DÉFENSE LE CANADA D'ABORD

La stratégie tant attendue du gouvernement Harper, appelée *Le Canada d'abord*, a été présentée officiellement le 12 mai 2008 – avec précipitation si l'on se fie à certains pontes de la presse, comme Don Martin du *National Post*. Dans un discours prononcé à Halifax ce jour-là, le Premier ministre a souligné les implications, pour les Forces canadiennes, de la « décennie de noirceur » qui a succédé à la guerre froide, faisant remarquer que « lors de l'émergence de conflits en Afrique, dans les Balkans ou ailleurs, nos Forces armées ont été sous-financées et négligées. Elles se voyaient confier de nouvelles responsabilités sans avoir les outils nécessaires pour les assumer. L'équipement devenait vétuste, l'effectif déclinait et le moral flanchait. Nous n'avons pratiquement rien fait pour affirmer notre souveraineté dans le Nord, dans l'Arctique. Nous avons même dû faire appel aux Américains afin de déployer des troupes lorsqu'une catastrophe s'est produite dans notre propre pays. Nos capacités en matière de maintien de la paix, d'aide humanitaire et de combat ont commencé à s'effriter considérablement. »

« [S]i un pays veut être pris au sérieux par le reste du monde, il doit avoir la capacité d'agir », a ajouté le premier ministre Harper. À cette fin, la stratégie de défense *Le Canada d'abord* – « un plan exhaustif et à long terme du gouvernement qui vise à fournir aux Forces canadiennes les effectifs, l'équipement et le soutien dont elles ont besoin pour accomplir ce que nous leur demandons » – aura pour effet de « renforcer notre souveraineté et notre sécurité au pays et [de] soutenir notre capacité de défendre nos valeurs et nos intérêts à l'étranger. ». Les trois grandes priorités de la stratégie *Le Canada d'abord* sont la défense du pays, la protection de ses citoyens et le respect des engagements envers la sécurité continentale en faisant du Canada « un participant robuste et fiable en ce qui a trait à la sécurité internationale et aux missions humanitaires ».

Pour sa part, le ministre de la Défense nationale, Peter MacKay, a fait remarquer que la stratégie *Le Canada d'abord* assure aux Forces canadiennes « un financement régulier, stable et durable », des améliorations au chapitre des infrastructures et de l'état de préparation, une augmentation des effectifs (visant un objectif de 70 000 membres de la force régulière et 30 000 réservistes) et la poursuite du renouvellement des équipements des Forces canadiennes. Outre les projets de dotation déjà achevés, souscrits ou projetés (soit 4 C-17A *Globemaster*, 17 C-130J *Hercule*, 16 CH-47F *Chinook* [ainsi que, à titre de mesure temporaire, 6 CH-47D *Chinook*], 100 chars de combat principaux *Leopard 2*, divers camions, de 6 à 8 navires de patrouille de l'Arctique et hauturiers, 3 navires de soutien interarmées et la modernisation des frégates de classe *Halifax*), le programme d'acquisition devrait comprendre « 15 nouveaux navires de combat de surface qui remplaceront les vieux destroyers et les vieilles frégates, de 10 à 12 nouveaux aéronefs de patrouille maritime qui remplaceront la flotte des *Aurora*, 17 nouveaux aéronefs à voilure fixe de recherche et sauvetage [soit deux de plus que le nombre indiqué dans le *Rapport sur les plans et les priorités de 2008-2009*, ce qui sera sans doute suffisant pour pouvoir – enfin – maintenir en permanence une capacité de recherche et sauvetage dans l'Arctique], 65 chasseurs de nouvelle génération qui remplaceront les CF-18 et une nouvelle famille de véhicules et de systèmes de combat terrestre ».

Cinq fiches d'information succinctes, plus ou moins complètes et utiles, accompagnaient les discours de Harper et de MacKay. La première, qui constituait essentiellement un survol de la stratégie, présentait les quatre piliers sur lesquels se fondent les capacités militaires du Canada (c'est-à-dire l'état de préparation, l'infrastructure, l'équipement et l'effectif). Ce document faisait aussi un parallèle entre la stratégie *Le Canada d'abord* et la souveraineté territoriale dans l'Arctique et examinait les « avantages économiques importants » que ce nouveau cadre de financement procurera à l'industrie canadienne à long terme. Les autres fiches d'information étaient consacrées aux sujets suivants : la souveraineté et la sécurité dans l'Arctique; l'état de préparation, l'infrastructure (le gouvernement s'engageant à remplacer ou à restaurer « environ 25 % des biens d'infrastructure du MDN au cours d'une période de dix ans, dont environ 50 % seront remplacés ou remis à neuf sur une période de 20 ans »), l'équipement et l'effectif; le cadre de financement à long terme; et enfin la liste des acquisitions effectuées depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Harper, en 2006.

L'accueil réservé à la stratégie de défense *Le Canada d'abord*, dans les médias et ailleurs, s'est avéré très tiède, non pas à cause de désaccords fondamentaux quant aux principes de base qui y sont énoncés, mais plutôt parce que l'information était insuffisante et qu'aucun document officiel n'était présenté – ce qui n'est pas sans rappeler certaines critiques formulées en 1969 et 1975 à propos des énoncés de politique de défense du gouvernement Trudeau. À cela s'ajoute la perception que quelques déclarations et annonces faites avant l'ère Harper ont été, jusqu'à un certain point, remballées et régurgitées dans les discours, documents et séances d'information de mai 2008. Par exemple, Don Martin rapporte que les Conservateurs ont confirmé leur intention « d'aller constamment de l'avant en promettant des hausses annuelles de financement, un accroissement important de la main-d'œuvre et une modernisation méthodique de l'équipement ». Du même souffle, le journaliste fustige le gouvernement pour avoir offert « un aperçu de l'avenir des Forces canadiennes sur vingt ans » sans proposer de réelle stratégie. Il trouve « vraiment présomptueux d'envisager la place du Canada dans le monde deux décennies à l'avance sans mettre clairement l'accent sur les défis intérieurs, continentaux ou internationaux [que le pays aura à relever] et sans préciser une orientation à privilégier ». Il ajoute que « le but réel de cette stratégie était de fournir au Premier ministre des plans de bataille militaires pour une campagne électorale. »

Un éditorial du *Toronto Star* a pour sa part émis l'opinion que la stratégie de défense *Le Canada d'abord* « du Premier ministre Harper se révèle être davantage un programme d'entretien de parc de véhicules motorisés qu'une nouvelle vision audacieuse des forces armées au XXI^e^ siècle. » De l'avis de l'éditorialiste, il s'agit là d'une stratégie « sans vision, simplement basée sur une question d'argent ». Pour être juste, il aurait néanmoins pu reconnaître le profond changement que cette stratégie propose par rapport au dilemme habituel de la défense canadienne : une vision, mais sans argent. Sur une note plus positive, le *Winnipeg Free Press* a accueilli favorablement « l'argument du gouvernement à l'effet que le Canada a l'obligation morale de participer aux expéditions militaires pour soulager la souffrance et accroître la sécurité dans le monde ».

Une analyse particulièrement utile a été présentée par Dave Perry, de la *Canadian Naval Review*. Tout en reconnaissant la forte dose de déjà vu que comportaient les discours et documents d'information de mai – comme la reformulation des mesures visant à rehausser la sécurité et la souveraineté dans l'Arctique, à acquérir du nouveau matériel de défense (soit les C-17A, les *Leopard 2* et les navires de soutien interarmées) et à assurer l'expansion réduite de la main-d'œuvre militaire –, il fait remarquer avec justesse que la liste d'approvisionnement de MacKay, soit les 15 navires de combat de surface (qui permettraient, si cela se réalisait, le remplacement un par un des destroyers et des frégates existants), les navires de patrouille maritime, les chasseurs, les avions de recherche et sauvetage ainsi que les véhicules et systèmes de combat terrestre, apporte véritablement de la nouveauté. Plus révélateurs sont ses commentaires à l'effet que « les Conservateurs ont mis de l'avant ce qu'on pourrait largement qualifier d'ordre du jour modeste, apparemment plus préoccupé de pragmatisme et de réélection que de faire progresser quelque important programme conservateur », et que « la stratégie de défense représente une planification à long terme compétente, dépourvue de toute nouvelle promesse emballante qui pourrait susciter la critique à cause de promesses de dépenses astronomiques et d'équipements superflus. »

Lors des discours ministériels prononcés à Halifax, on a fait clairement comprendre aux journalistes qu'aucun document public décrivant en détail la « nouvelle » stratégie n'était prévu. Quelle ne fut donc pas notre surprise de voir apparaître discrètement une version de 21 pages de la stratégie de défense *Le Canada d'abord* sur le site Web du ministère de la Défense nationale le jeudi 19 juin 2008. L'étrange décision de présenter le document à ce moment-là a suscité des spéculations quant à une tentative délibérée d'éviter d'attirer l'attention des médias et d'autres intéressés – voir, par exemple, le blogue de Paul Wells du magazine *Maclean's*. Comme l'a fait remarquer Brian MacDonald, principal analyste de la défense à la Conférence des associations de la défense, la parution du document « a suivi le dévoilement, plus tôt ce jour-là, du plan libéral de taxe sur le carbone, *Le Tournant vert*, et a précédé de près la clôture de la session parlementaire, fixée au lendemain ». L'amirauté avait mis au point ce petit stratagème pour éviter la controverse bien avant l'ère de l'Internet.

Dans ce document de 21 pages, le Ministère réaffirme les priorités énoncées dans les discours de Halifax, soit la défense du territoire canadien, la défense continentale et la sécurité internationale, et y ajoute six « missions essentielles ». À cet effet, les Forces canadiennes « pourraient : [a] mener des opérations quotidiennes nationales et continentales, y compris dans l'Arctique et par l'entremise du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD); [b] offrir leur soutien dans le cadre d'un événement international majeur au Canada, comme les Jeux olympiques de 2010 [ce qui est crucial, avouons-le, mais est-ce là une mission essentielle?]; « [c] répondre à une attaque terroriste importante; [d] appuyer les autorités civiles en cas de crise au Canada, par exemple en cas de catastrophe naturelle; [e] diriger et/ou mener une opération internationale importante durant une période prolongée; [f] déployer des forces en cas de crise à l'étranger pour une période de plus courte durée ». Le document précise également que « les Forces canadiennes devront être entièrement intégrées, souples, polyvalentes et aptes au combat » (le concept de « créneau » est évidemment dépassé, pour l'instant du moins). Qui plus est, il insiste sur la nécessité de renforcer les quatre piliers susmentionnés et souligne, à juste titre, l'importance d'« une approche pangouvernementale visant à répondre aux besoins en matière de sécurité, tant au pays qu'à l'échelle internationale ». On y accorde aussi une attention particulière à l'industrie de la défense, Ottawa s'engageant à poursuivre « l'amélioration de son mode d'acquisition des nouveaux équipements de façon à se montrer plus transparent et à engager l'industrie plus tôt dans le processus ». Tout cela est très bien, mais l'industrie aurait sans doute préféré être rassurée sur l'ampleur des risques qu'on lui demandera d'assumer sur les plans financier, administratif et technique.

Toutefois, le talon d'Achille du document est son manque de détails et d'analyse. Le chapitre sur l'équipement, par exemple, ne fait guère plus que reformuler la liste des acquisitions projetées : bâtiments de combat de surface, chasseurs, « avions de patrouille maritime » (retour déconcertant, et possiblement de mauvais augure, à cette ancienne expression), aéronefs de recherche et sauvetage, véhicules et systèmes de combat terrestre. Des raisons parfaitement valables peuvent être avancées pour justifier chacun de ces systèmes, mais on ne les trouve pas dans le document de juin. Le projet d'acquisition de 15 nouveaux navires de combat de surface semble particulièrement vulnérable, en partie à cause des coûts élevés et des délais exceptionnellement longs – ce qui le met à la merci des prochains gouvernements –, mais aussi parce que, à force de s'en tenir aux destroyers et aux frégates, la marine pourrait se retrouver à court de capacités et de navires potentiellement plus pertinents.

Ces mêmes lacunes se remarquent dans l'évaluation de l'environnement stratégique actuel et futur, dans l'analyse des tendances technologiques et doctrinales, dans l'examen de la structure des forces et des problèmes d'effectif et, en dernier lieu, mais tout aussi important, dans l'étude de la place que les grandes politiques canadiennes en matière d'affaires étrangères et de sécurité internationale accordent à la défense et aux Forces canadiennes. Certaines de ces questions sont

évidemment abordées dans d'autres documents – par exemple, le *Rapport sur les plans et les priorités de 2008-2009* donne un aperçu intéressant de l'incidence des changements démographiques sur le recrutement militaire –, mais elles auraient mérité qu'on s'y attarde davantage dans le document de juin. La *Foire aux questions*, qui accompagne en ligne le document de 21 pages, fournit certes quelques précisions supplémentaires, mais se retranche trop souvent derrière des formules du genre : « Il reste encore beaucoup de travail à faire pour continuer la mise en œuvre de la stratégie de défense *Le Canada d'abord*, et d'autres détails sur les principaux projets seront annoncés en temps et lieu. » Même certains projets relativement inoffensifs, comme celui de l'aéronef polyvalent pour le Nord dont on parle depuis si longtemps, ont droit à ce traitement évasif.

Par contre, comme le signale Brian MacDonald dans le *Commentaire* (*n° 4-2008*) qu'il a rédigé pour le compte de la Conférence des associations de la défense, la stratégie de défense *Le Canada d'abord* « présente une innovation intéressante et utile en proposant un "nouveau cadre de financement à long terme" de vingt ans pour le [ministère de la Défense nationale], un élément qui ne figurait pas dans les livres blancs et autres énoncés de politiques qui ont précédé ». Ce qui distingue ce cadre de financement à long terme, dont certains éléments étaient connus avant la publication du document de juin, c'est notamment (a) la « promesse d'une "croissance" annuelle "réelle" de 0,6 p. cent du budget de la défense à partir d'un montant de référence estimé à "18 milliards de dollars" [en 2008-2009] », (b) la « promesse que tout déploiement opérationnel, comme celui en Afghanistan, sera financé séparément [plutôt qu'à partir] du budget de base de la défense », et (c) « l'incidence, sur le budget d'équipement, de l'adoption d'une comptabilité d'exercice et de l'établissement des budgets selon cette méthode de comptabilité ».

Dans son analyse, MacDonald exprime certaines « réserves et mises en garde » à propos de ce nouveau cadre de financement. Ses réticences concernent, entre autres, les effets de l'inflation à venir, la question « de savoir si le calcul du coût différentiel tient compte de la réduction de la durée de vie utile des véhicules et de l'équipement soumis à une utilisation intensive et aux conditions extrêmes de la mission en Afghanistan », les avantages et les inconvénients de la comptabilité d'exercice et les ramifications d'un système d'approvisionnement défectueux. Il conclut toutefois que les nouvelles attitudes et approches politiques au chapitre du financement de la défense au Canada (dont peuvent s'enorgueillir tant les Libéraux que les Conservateurs, fait-il remarquer) donnent au moins « l'espoir que nous avons fait les premiers pas pour éviter que le Canada se retrouve sans forces armées, une éventualité angoissante qui avait déjà fait naître bien des appréhensions. »

Martin Shadwick *enseigne la politique de défense canadienne à l'Université York. Il a été rédacteur en chef de la* Revue canadienne de défense.

Le cimetière de guerre canadien à Bény-sur-Mer en Normandie.

ÉTUDES CRITIQUES

CLAUSEWITZ ET *DE LA GUERRE*

par Bill Bentley

Bildarchiv Preussischer Kulturbesitz/Art Resource 346330

Carl von Clausewitz, lithographie par Franz Michelis d'après une toile perdue peinte par Karl Wilhelm Wach.

« ...comme si un rayon de lumière avait surgi du passé... »

C'est en 1975 que le général Colin Powell, alors étudiant au War College, a lu pour la première fois le traité de Carl von Clausewitz intitulé *De la guerre*. À ses dires, « ce fut comme si un rayon de lumière avait surgi du passé, illuminant toujours les dilemmes des militaires d'aujourd'hui[1] ». Plus récemment, un autre brillant officier militaire, le général Sir Rupert Smith, a cité Clausewitz pas moins de dix fois dans son ouvrage influent, *L'utilité de la force*.

Il va sans dire que les témoignages d'appréciation du livre magistral de Clausewitz, *De la guerre*, abondent. Le général Helmuth von Moltke a déjà déclaré que les seuls livres dignes de son intérêt étaient *L'Illiade* d'Homère, la Bible et *De la guerre*. Pendant l'entre-deux-guerres (1918-1939), deux colonels britanniques ont à leur tour vanté Clausewitz. J. F. C. Fuller a écrit que Clausewitz était l'égal de Copernic, de Newton et de Darwin. T. E. Lawrence a louangé l'ouvrage de Clausewitz, affirmant qu'il était de loin supérieur à tout autre et qu'il l'avait inspiré de manière subconsciente dans sa propre réflexion.

Plus tard, deux des théoriciens stratégiques les plus influents de l'après-Seconde Guerre mondiale ont déclaré que personne ne connaissait mieux que Clausewitz le sujet de la guerre et du conflit. Bernard Brodie a en effet tiré la conclusion suivante : « Son livre n'est pas seulement le livre le plus extraordinaire mais le seul livre vraiment remarquable traitant de la guerre[2]. » Colin S. Gray compare Thucydide, Sun Tzu et Clausewitz et préfère sans équivoque ce dernier à ses deux prédécesseurs[3]. En 1995, le philosophe britannique W. Gallie écrivait que *De la guerre* était le premier et, à ce jour, le *seul* livre d'envergure intellectuelle exceptionnelle au sujet de la guerre.

L'objet de ces louanges, le général Carl von Clausewitz (1780-1831), est entré dans l'armée prussienne en 1792. Il a combattu les forces révolutionnaires françaises et les armées napoléoniennes jusqu'à la bataille de Waterloo, en 1815, participant à plusieurs grandes batailles, dont celle d'Iéna et celle dite des Nations. Affichant un goût particulier pour la philosophie, il lisait avec voracité, et ses champs d'intérêt dépassaient largement le domaine de l'histoire militaire. En 1818, il a été nommé directeur de l'Académie prussienne de la guerre à Berlin et il a rédigé *De la guerre* pendant son directorat. Cet ouvrage, le plus beau fleuron de son œuvre, jouit d'une influence énorme depuis. Il ne serait pas exagéré d'affirmer que les idées de Clausewitz coulent comme une rivière souterraine dans le paysage de la pensée militaire moderne.

Manifestement, c'est la teneur du raisonnement de Clausewitz qui lui donne son importance, non seulement pour la doctrine militaire, mais également pour la théorie stratégique. Au XXI^{e} siècle seulement, pas moins de sept livres parus en anglais traitent exclusivement ou en profondeur de cette question.

En 2001, Michael Handel publie la troisième édition de *Masters of War: Classical Strategic Thought*. Il y compare Sun Tzu, Clausewitz et le Suisse Jomini, reléguant ce dernier à l'histoire, considérant à juste titre qu'il n'est plus pertinent aujourd'hui. Handel avance également que Sun Tzu enseignait comment conduire la guerre de façon *efficiente*, alors que Clausewitz a démontré comment la conduire de façon *efficace*.

La même année a paru *A History of Military Thought: From the Enlightenment to the Cold War* d'Azar Gat. Cet ouvrage revêt une valeur exceptionnelle pour deux raisons. Tout d'abord, il compare la pensée de Clausewitz à l'école militaire des Lumières (1687-1789) et examine la profonde influence que ce dernier a exercée aux XIX[e] et XX[e] siècles. Ensuite, Gat traite de toute cette époque dans le contexte de l'histoire intellectuelle. Le positivisme, le romantisme, le darwinisme social, le marxisme, le fascisme et le libéralisme sont tous liés à la manière dont a été façonnée l'histoire militaire depuis 300 ans. Cet ouvrage est incontournable pour quiconque souhaite comprendre Clausewitz dans le cadre de l'histoire intellectuelle.

En 2002, une spécialiste allemande, Beatrice Heuser, a publié *Reading Clausewitz*, un livre portant non seulement sur la lecture des écrits de Clausewitz, mais également sur l'interprétation que d'autres en ont faite. Elle dégage tous les grands thèmes abordés par Clausewitz et décrit comment différentes personnes ont interprété Clausewitz, à commencer par les maîtres allemands de la guerre de la fin du XIX[e] siècle jusqu'aux stratèges de l'ère nucléaire, en passant par Lénine et Mao Zedong. Heuser jette un œil critique sur ces interprétations, tout en clarifiant pour le lecteur certaines des idées les plus difficiles de Clausewitz.

Deux ans plus tard, l'Australien Hugh Smith a fait paraître *On Clausewitz: A Study of Military and Political Ideas*. Ce livre aux allures de manuel scolaire est rédigé en langage clair et est très bien structuré. Smith y expose les idées du militaire prussien dans le cadre de la transformation de la guerre qui s'est produite à l'époque, puis il en examine la pertinence aujourd'hui. Il aborde de façon éclairée l'interaction entre la politique et la guerre et démontre largement la pertinence contemporaine de Clausewitz.

Enfin, en 2007 ont paru quatre nouveaux livres qui, ensemble, étudient en profondeur la pensée de Clausewitz. *Clausewitz and the State* (1976) de Peter Paret, sans doute la meilleure biographie de Clausewitz rédigée en anglais, a été rééditée, et sa préface a été révisée de fond en comble. Dans *Clausewitz's Puzzle*, le spécialiste allemand de l'œuvre clausewitzienne Andreas Herberg-Rothe examine d'un point de vue philosophique certains des principaux thèmes de Clausewitz. Le premier postulat d'Herberg-Rothe est que la théorie politique sur la guerre de Clausewitz découle de son expérience personnelle des batailles d'Iéna, de Borodino et de Waterloo ainsi que de son étude de ces batailles.

Les deux derniers des sept ouvrages ont été rédigés ou codirigés par le remarquable historien britannique Hew Strachan. *Carl von Clausewitz's On War: A Biography* fait partie d'une série de livres marquants qui comprend des études d'ouvrages tels que *La république* de Platon, *La richesse des nations* d'Adam Smith et *Le prince* de Machiavel. Ce seul fait témoigne encore une fois de l'importance que revêt Clausewitz encore aujourd'hui. Le but de *Carl von Clausewitz's On War* est de faire comprendre les origines du raisonnement de Clausewitz, son évolution et les différentes formes qu'il prend dans son livre le plus important. Selon Strachan, chaque génération a lu Clausewitz d'une façon *différente*, mais pas nécessairement *inexacte*. Strachan conseille vivement de considérer *De la guerre* comme une œuvre inachevée (Clausewitz est décédé avant les révisions définitives), « comme une source de joie plutôt que de frustration. Son auteur n'a jamais cessé de s'interroger, non seulement sur ses propres conclusions, mais également sur les méthodes grâce auxquelles il les a tirées[*]. »

Codirigé avec Andreas Herberg-Rothe, l'autre livre de Strachan publié en 2007, *Clausewitz in the 21[st] Century*, enrichit énormément les études clausewitziennes. Il se compose de chapitres rédigés par 16 éminents spécialistes britanniques, allemands, américains, français, néerlandais et argentins. Ces derniers montrent tous à quel point les écrits de Clausewitz demeurent utiles à notre siècle. Trois chapitres se révèlent particulièrement intéressants : « Clausewitz and the Non-Linear Nature of War: Systems of Organized Complexity » d'Alan Beyerchen, « Clausewitz and the Privatization of War » d'Herfried Münkler et « Clausewitz and Information Warfare » de David Lonsdale. L'article de Beyerchen montre de façon concluante que Clausewitz avait anticipé la plupart des discussions actuelles au sujet de la théorie des systèmes, de la théorie de la complexité et de leurs liens avec la guerre. Münkler pousse plus loin cette argumentation en établissant que la théorie de Clausewitz avait prévu la possibilité des soi-disant « nouvelles guerres » d'aujourd'hui dans une mesure beaucoup plus grande que ne l'ont reconnu Martin Van Creveld (*The Transformation of War*) et Mary Kaldor (*New and Old Wars*). Lonsdale, quant à lui, réfute les arguments des partisans de la révolution dans les affaires militaires qui ont affirmé que Clausewitz est moins pertinent depuis que la technologie peut « lever le brouillard de la guerre » et permettre d'éviter presque toute effusion de sang.

Ces sept ouvrages nous fournissent assurément les moyens de mieux comprendre la théorie de la guerre de Clausewitz et la manière dont cette dernière continue de nous éclairer sur les conflits armés de notre époque. Tous se penchent sur l'assertion de Clausewitz selon laquelle, bien que le caractère de la guerre varie inévitablement avec l'époque, sa nature demeure inchangée. Sur le plan *existentiel*, il s'agit d'un acte de violence dont l'objectif est de contraindre l'adversaire à exécuter notre volonté, alors que sur le plan *instrumental*, c'est le

prolongement de la politique, mais par d'autres moyens. Quoi qu'il en soit, il m'apparaît que ces ouvrages présentent deux lacunes qui font obstacle à une compréhension complète de Clausewitz. La première a trait au contexte intellectuel de cette période et à la manière dont ce contexte a façonné la pensée de l'auteur prussien. La seconde porte sur l'étude trop incomplète de la double nature de la stratégie que Clausewitz a été le premier à relever.

Dans plusieurs de ces textes, on reconnaît que Clausewitz a subi l'influence du mouvement romantique (1770-1840), mais chacun accorde autant de poids, sinon davantage, aux Lumières et à la science newtonienne. Au contraire, je crois que le romantisme a influencé la pensée de Clausewitz d'une façon beaucoup plus profonde. Cette influence contribue à expliquer, d'une part, son concept de la guerre absolue et son rapport à la guerre réelle et, d'autre part, sa conception de la guerre en tant que phénomène non linéaire.

Aucun des auteurs dont il est question dans le présent article ne semble avoir pris connaissance des études récentes et particulièrement approfondies sur le romantisme. L'étude des travaux d'Isaiah Berlin, de Jacques Barzun, de Terry Pinkard et, plus encore, de Frederick Beiser et de Manfred Frank s'impose pour qui cherche à comprendre à fond ce mouvement paneuropéen et son rapport intellectuel au théoricien prussien.

En ce qui touche la portée du romantisme, Isaiah Berlin considère le mouvement comme le tournant révolutionnaire de l'histoire de la pensée occidentale. Selon cet éminent historien et intellectuel, le premier virage se serait produit à la fin du IV[e] siècle avant J.-C., lorsque les écoles de philosophie d'Athènes ont cessé d'estimer que l'individu ne pouvait se concevoir que dans le seul contexte de la vie sociale. D'abord entrepris par Machiavel, le second virage tient à la reconnaissance d'une division entre les vertus naturelles et les vertus morales, selon l'hypothèse

Erich Lessing/Art Resource 211732

Napoléon à la bataille d'Iéna, 1806, par Horace Vernet.

que les valeurs politiques, sans être purement *différentes* de l'éthique chrétienne, peuvent tout de même, en principe, se révéler *incompatibles* avec cette dernière. Le troisième grand virage – et le principal, de l'avis de Berlin – s'est produit vers la fin du XVIII[e] siècle, provoqué au premier chef par l'Allemagne. Toujours selon Berlin, le romantisme a produit de vastes et incalculables effets, notamment les postulats mêmes qui sous-tendent la pensée occidentale[3].

Avant la bataille d'Iéna (1806), Clausewitz a sans contredit lu très attentivement certains des principaux artistes et philosophes romantiques, en particulier Hölderlin, Schiller et Goethe. Par la suite, au cours de son « assignation à résidence » en France, Clausewitz a habité avec l'auteure romantique Madame de Staël. Il a alors fait la connaissance de Wilhelm Schlegel, une figure dominante du mouvement, avec lequel il s'est lié d'amitié. À son retour à Berlin, en 1808, il s'est joint au Symposium germano-chrétien, dont la liste des participants constitue un véritable bottin mondain du romantisme allemand. Plus tard, lorsque Clausewitz est revenu à Berlin (de 1818 à 1830) pour prendre, cette fois, la direction de l'Académie militaire, il a fréquenté d'autres grands représentants du mouvement romantique, dont Georg Wilhelm Friedrich Hegel.

Dans son ouvrage intitulé *De la guerre – Une histoire du combat des origines à nos jours*, John Lynn évalue l'influence qu'ont eue sur Clausewitz ces philosophes et ces artistes allemands. Il conclut que, même si aucun individu n'a façonné à lui seul le romantisme militaire, Clausewitz a nettement dominé à cet égard, au point d'éclipser presque totalement les collaborateurs de second plan.

Les romantiques ont rejeté ce qu'ils considéraient comme la rationalité desséchée des Lumières et le goût marqué de cette époque pour l'empirisme et le matérialisme. Par exemple, le philosophe Friedrich Schelling a mené une guerre en règle contre la science mécaniste du XVIII[e] siècle. Les romantiques cherchaient en outre une solution philosophique au dualisme inhérent au paradigme cartésien de la nature qui dominait alors. Ils ont ainsi transposé sur le plan philosophique la vision romantique de l'intégration ultime de toutes les particularités ou bifurcations de la réalité grâce à la totalité concrète et dynamique du « concept » (en allemand, *Begriff*). Le terme *concept* désignait l'objet et l'essence d'une chose, sa finalité formelle. Pour les romantiques, le *concept* constituait l'objet de l'expression artistique au même titre que de l'analyse philosophique et scientifique, ce qui englobait à la fois l'universel et l'individuel. Le *concept* était fondateur, et toute chose était ce qu'elle était par son action ; le *concept* était immanent à la chose et se révélait en elle.

Cette perspective séduisait énormément Clausewitz, qui cherchait à résoudre son propre problème théorique. Il avait établi qu'il existait deux types de guerre : la *guerre illimitée* et la *guerre limitée*. Toutefois, cette théorie exigeait que ces deux types de guerre soient unifiés d'une quelconque façon, subsumés dans un ensemble plus vaste, non dualiste. Son concept de la guerre absolue, son *Begriff*, s'est révélé la solution. Peu importe qu'une guerre soit plus ou moins limitée, son essence demeure telle qu'elle s'exprime par le *concept*. Et cette essence est ce que Clausewitz appelle la « merveilleuse trinité », constituée d'abord par la violence, la haine et l'hostilité, qui doivent être considérées comme une force naturelle brute; ensuite, par le jeu du hasard et de la probabilité, où l'esprit a toute liberté de vagabonder; enfin, par son élément de subordination, en tant qu'instrument politique qui l'assujettit à la seule raison.

Cependant, la pertinence de Clausewitz pour le lecteur contemporain tient davantage au fait que les romantiques considèrent la science comme entièrement organique. Au concept du mécanique, ces derniers ont substitué celui de l'organique, qu'ils ont érigé en principe directeur afin d'y intégrer la nature. Ils n'excluaient pas pour autant l'explication mécanique et reconnaissaient que cette dernière se justifiait pleinement pour « l'ensemble des parties qui constituaient un tout », mais que, sur le plan du tout lui-même, elle n'était pas valable. Cet organicisme était en outre naturellement évolutif, diachronique plutôt que nomologique. Une telle perspective a profondément influencé la conception que les romantiques avaient de l'histoire et a d'ailleurs mené à l'émergence de l'*historicisme*, une vision de l'histoire qui sous-tend *De la guerre* du début à la fin. Pour les biologistes romantiques tels que Goethe, la compréhension esthétique de la totalité de l'organisme ou de l'ensemble du milieu naturel en interaction constituait une étape préliminaire nécessaire à l'analyse scientifique de chacune des parties : en art comme en science, la compréhension du tout devait précéder celle des parties. Voilà exactement la façon dont Clausewitz concevait la guerre :

> « La guerre devrait être conçue comme un tout organique dont on ne peut séparer les parties, de telle sorte que chaque action individuelle contribue à l'ensemble et s'organise elle-même à l'intérieur du concept central[4]. »

Cette conception organique de la guerre signifiait que cette activité était partie intégrante d'un système d'activité humain, qu'elle représentait une activité *sociale*. Il s'agissait là d'un système non pas compliqué mais complexe et, comme tout système complexe, il était non linéaire :

> « La guerre appartient à l'univers de la vie sociale. La guerre n'est pas une activité de la volonté s'exerçant sur une matière inerte comme les arts mécaniques ou sur un sujet vivant mais passif, prompt à céder, tels l'esprit et les sentiments humains ou les beaux-arts, mais bien contre une force vivante et réactive[5]. »

Sur plusieurs aspects importants, la science romantique a anticipé l'investigation actuelle de la théorie de la complexité. Très manifestement et très consciemment,

Clausewitz s'est heurté à ce que le mathématicien américain Warren Weaver a appelé la « complexité organisée[8] ». Alan Beyerchen est également de cet avis. Il soutient que *De la guerre* est imprégné de l'idée selon laquelle chaque guerre est un phénomène intrinsèquement non linéaire[9]. Clausewitz saisit sans l'ombre d'un doute que la recherche de solutions exactes et analytiques ne cadre pas avec la réalité non linéaire des problèmes que soulève la guerre.

Examinons maintenant la deuxième lacune qui gêne notre compréhension de Clausewitz et penchons-nous sur son traitement sophistiqué de la stratégie, qu'il définit avec une élégante simplicité comme le recours aux combats pour les fins politiques de la guerre. On s'entend pour dire que, selon Clausewitz, il existe deux types de guerre. Le premier type établit des objectifs qui ne peuvent être atteints que par la défaite complète et la soumission des forces militaires de l'opposant. Quant au second type, plus limité, il exige simplement que l'opposant soit conduit vers la table de négociations. Toutefois, ce que l'on saisit beaucoup moins bien, c'est la façon dont Clausewitz explique en quoi cette dualité influence la stratégie.

Dans le cas d'une guerre illimitée, il affirme :

> « La forme absolue de la stratégie comporte une foule d'interactions, puisque les combats, dans leur globalité, sont reliés de façon générale. À la lumière de toutes ces caractéristiques intrinsèques de la stratégie, nous estimons qu'il n'y a qu'un seul résultat qui compte : la victoire finale. En ce qui a trait à la guerre illimitée, nous ne devons jamais perdre de vue que la fin couronne l'œuvre. À l'intérieur du concept de guerre illimitée, la stratégie est indivisible et ses composantes, les victoires individuelles, n'ont de valeur que par ses relations avec l'ensemble[10]. »

Lorsque les objectifs politiques sont moins absolus, la guerre est limitée, et il convient d'utiliser un système stratégique complètement différent. Toujours selon Clausewitz :

> « À l'opposé du concept de stratégie illimitée, il existe une autre vision, non moins extrême, selon laquelle la guerre se compose de succès distincts, chacun relié au suivant, à la manière d'un match constitué de plusieurs jeux. Les jeux précédents n'ont pas d'effet sur le dernier. Tout ce qui importe, c'est le compte final, et chaque résultat distinct représente une contribution au tout[11]. »

Clausewitz conclut cette analyse des deux types de stratégies en décrétant qu'il convient d'agir en ayant pour principe de ne faire appel qu'à la force nécessaire et de ne viser que les objectifs militaires suffisants pour la réalisation des enjeux politiques en cause.

Durant tout le XIX[e] siècle, la doctrine militaire de l'Occident a mis l'accent sur le premier type de stratégie cerné par Clausewitz. Résultat : une recherche constante de la *bataille décisive*, sans égard à l'*objectif politique*. Toutefois, au début du XX[e] siècle, un théoricien allemand du nom de Hans Delbrück affirmait : « [En] m'appuyant sur l'enseignement de Clausewitz, j'ai établi qu'il existe une double nature de la guerre et donc également de la stratégie. La première stratégie est celle de l'annihilation : elle a pour but exclusif la destruction des forces militaires ennemies. La seconde peut être qualifiée de bipolaire. Outre le combat, elle vise un certain nombre d'autres objectifs[12]. » Les lecteurs de Delbrück n'étaient cependant pas très nombreux et, à tout prendre, le XX[e] siècle a adhéré au concept de la stratégie

Le général Tommy Franks

en tenant pour acquis qu'il consistait à rechercher la victoire décisive au combat, quels que soient les objectifs politiques fixés. Si, bien entendu, ce point de vue se justifiait dans le cadre des deux guerres mondiales, ce n'était décidément pas le cas en Corée ni au Vietnam, par exemple. De plus, avec l'avènement des armes nucléaires, des théoriciens de la stratégie comme Bernard Brodie, Henry Kissinger et Colin Gray ont entrepris d'élaborer des concepts de guerre limitée inspirés du second système stratégique de Clausewitz.

En cette époque de l'après-guerre froide, il ne fait aucun doute que la stratégie de l'annihilation pourrait un jour ou l'autre se révéler utile mais, vu le contexte de sécurité géostratégique qui prévaut à l'heure actuelle, elle ne l'est pas dans le cas présent. Dans les scénarios d'aujourd'hui axés sur la conduite irrégulière de la guerre, la stratégie bipolaire est la seule qui convient. Les stratèges reviennent au pôle du combat lorsque c'est nécessaire, mais recourent simultanément ou de manière séquentielle au pôle du non-combat en faisant appel à une diversité de moyens pour assurer la réussite politique.

Comme le faisait remarquer le général Sir Rupert Smith : « Nous nous trouvons maintenant dans une nouvelle ère de conflit – en fait, dans un nouveau paradigme – que je définirais comme "la guerre parmi les peuples" et où les progrès politiques et militaires vont de pair[13]. » (En d'autres termes, il s'agit d'une stratégie bipolaire.) De plus, selon le général Smith, les fins pour lesquelles nous combattons passent peu à peu des objectifs stricts qui *décident* des résultats politiques aux objectifs qui visent plutôt à établir les conditions qui *permettront de décider* de ces résultats.

Toutefois, la reconnaissance de la nature et des modalités de la stratégie bipolaire n'est nullement universelle jusqu'à présent. Comme le fait valoir Hew Strachan dans *Carl von Clausewitz's On War*, le général Tommy Franks a manifestement estimé que ses fonctions consistaient à poursuivre une stratégie d'annihilation. Ses conseillers politiques et militaires à Washington étaient tout aussi embrouillés, et la « déclaration de la fin des opérations de combat majeures[14] » avait pour but d'annoncer une victoire décisive, laissant à d'autres la « pacification » de l'Irak. Si la stratégie bipolaire avait été mieux comprise, il serait clairement ressorti que le général Franks menait une campagne précoce au pôle de combat sur le plan des opérations. D'autres campagnes auraient suivi et auraient forcément fait appel aux deux pôles, tout en mettant progressivement l'accent sur le pôle de non-combat à mesure que la sécurité aurait été rétablie.

En dépit des deux lacunes liées à la lecture qu'en ont faite les auteurs des sept textes sur Clausewitz dont il est question ici, ceux-ci restent d'une valeur inestimable lorsqu'il s'agit de rendre l'œuvre du théoricien prussien intelligible et, surtout, pertinente. Malheureusement, on étudie rarement Clausewitz au Canada. Ainsi, l'ouvrage de Clausewitz et ceux faisant l'objet du présent article risquent de rester à peu près sans écho. Il y aurait lieu de rectifier la situation à cet égard au sein du système de perfectionnement professionnel des Forces canadiennes. À l'heure actuelle, au Collège militaire royal par exemple, Clausewitz ne figure qu'au panthéon conventionnel des penseurs militaires auprès des Sun Tzu, Jomini, Mahon et autres. Or, tous les cadets devraient être initiés à Clausewitz, quel que soit leur programme d'études. Par la suite, tous les officiers du Collège d'état-major devraient y revenir et l'étudier de manière plus approfondie. C'est sans doute à ce niveau que la lecture de *De la guerre* devrait devenir obligatoire. Il faudrait de nouveau se pencher sur son œuvre à l'École supérieure de guerre et, cette fois, compléter la lecture par certains des textes – sinon tous – qui font l'objet du présent article.

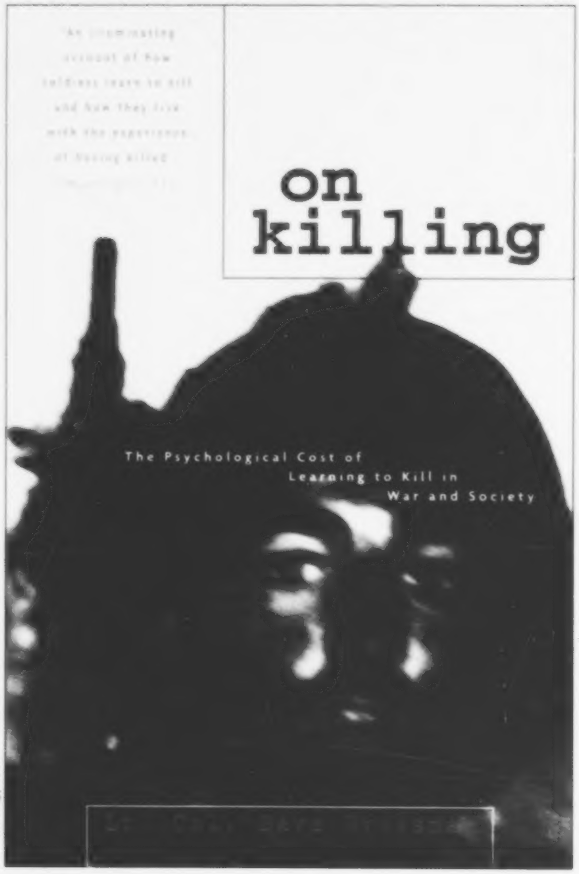
Le lieutenant-colonel (à la retraite) L. William Bentley, M.S.M., C.D., Ph. D., *est chef de la section Théorie du leadership à l'Institut de leadership des Forces canadiennes, qui relève de l'Académie canadienne de la Défense.*

NOTES

1. Colin Powell, *My American Journey*, New York : Ballantine, 1995, p. 207.
2. Carl von Clausewitz, *On War*, édité et traduit en anglais par Michael Howard et Peter Paret, Princeton : Princeton University Press, 1976, p. 52.
3. Colin S. Gray, *Fighting Talk*, Londres : Praeger, 2007, p. 32.
4. Hew Strachan, *Carl von Clausewitz's On War: A Biography*, Vancouver : Douglas and McIntyre, 2007, p. 193.
5. Clausewitz, p. 607.
6. *Ibid.*, p. 607.
7. *Ibid.*, p. 149.
8. Warren Weaver, « Science and Complexity », *American Scientist*, vol. 36, 1948, p. 540.
9. Alan Beyerchen, « Chance and Complexity in the Real World », *International Security*, vol. XVII (hiver 1992-1993), p. 74.
10. Clausewitz, p. 582.
11. *Ibid.*
12. Citation tirée de Beatrice Heuser, *Reading Clausewitz*, Londres : Pimlico, 2002, p. 109.
13. Général Sir Rupert Smith, *L'utilité de la force*, Paris : Economica, 2007, p. xiii.
14. *On War*, p. 4.

TUER POUR SON PAYS : NOUVEAU REGARD SUR L'*HOMICIDOLOGIE*

par Robert Engen



« Les patriotes parlent toujours de mourir pour leur pays, jamais de tuer pour leur pays. »

– Bertrand Russell

Introduction

Il y a plus de dix ans maintenant, le lieutenant-colonel Dave Grossman, ancien Ranger de l'armée des États-Unis et psychologue militaire, a fait paraître un ouvrage intitulé *On Killing: The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society*. Ce livre, ainsi que l'ouvrage plus récent qui lui a fait suite, *On Combat*, a assuré à Dave Grossman, dans les cercles nord-américains de l'application du droit militaire, la réputation de spécialiste du visage humain de la guerre. Des articles qui reprennent et amplifient le propos de ces deux ouvrages ont été publiés dans *Christianity Today*, dans l'*International Journal of Emergency Mental Health* et dans Internet[1]. *On Killing* est une lecture obligatoire à la FBI Academy et figure désormais au programme de West Point. Le lieutenant-colonel Grossman a effectué plusieurs tournées de conférences partout aux États-Unis et a fondé son propre groupe de recherche sur l'homicidologie ou l'étude scientifique de l'acte de destruction[2]. Depuis quelque temps, la popularité de Dave Grossman va croissant au Canada. Il a fait plusieurs présentations devant les Forces canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada, et *On Killing* apparaît sur la liste de lectures du programme d'études professionnelles de l'Institut de leadership des Forces canadiennes pour l'année 2006[3]. Certains dirigeants des Forces canadiennes recommandent même que la lecture de *On Combat* soit imposée aux officiers déployés à l'étranger.

Dave Grossman est devenu une source de savoir privilégiée en ce qui concerne la psychologie militaire, et sa popularité est due en grande partie à une acceptation généralisée de sa théorie sur l'acte de tuer. Sa thèse, hautement révisionniste, affirme que tout être humain sain et normalement constitué, y compris le soldat de métier, est physiologiquement et psychologiquement incapable de tuer son semblable, professant ainsi l'opinion que « tout ce que vous croyez savoir sur la guerre repose sur 5 000 ans de mensonges[4] ». C'est seulement depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, soutient-il, que les pays occidentaux ont découvert des moyens de conditionner psychologiquement leurs soldats à tuer lors de combats rapprochés. Avant cela, seule une fraction infime des meilleurs soldats (ou des plus psychotiques) était capable de surmonter leur résistance innée à tuer.

Ces travaux, étrangement, n'ont éveillé aucune réaction sérieuse chez les historiens militaires, malgré les provocations de l'auteur au sujet des fondements mensongers de leur discipline. Au contraire, les vues de Dave Grossman sont largement acceptées, à un point tel qu'elles sont en train de redéfinir la compréhension générale de l'acte de tuer, du combat et de l'histoire militaire.

En tant qu'historien militaire, j'éprouve un scepticisme instinctif devant toute recherche ou théorie qui prétend balayer du revers de la main tout l'édifice des connaissances acquises ou qui cherche à renverser d'un seul coup l'ensemble d'une discipline universitaire. L'histoire en tant que savoir universitaire augmente et évolue de façon progressive, à partir de recherches nouvelles. Elle n'est pas sujette à de complets bouleversements périodiques. Même s'il n'est pas impossible qu'une révolution de ce genre se produise et fasse consensus, il faudrait qu'elle soit étayée par de nouveaux travaux et de nouvelles preuves qui seraient rien de moins qu'extraordinaires. Pour le dire simplement, *On Killing* et le corpus sur l'*homicidologie* qui en découle ont le potentiel d'engendrer

une révolution dans le domaine de l'histoire militaire, mais à la condition que les affirmations de Dave Grossman, en particulier celle qui veut que, dans toute l'histoire de l'humanité, la plupart des soldats et des gens ont été incapables de s'entretuer, résistent à un examen minutieux.

Je serai le premier à reconnaître que Dave Grossman a grandement contribué à l'avancement de notre discipline. *On Combat*, notamment, contient des éléments de la physiologie du combat d'une grande valeur, qui appellent à une étude approfondie et méritent d'être intégrés à l'histoire militaire. Cependant, les travaux de Grossman sur l'*homicidologie* posent à ce jour de sérieux problèmes, et certaines failles inquiétantes de sa théorie sont présentées comme des vérités acquises aux hommes et aux femmes des Forces canadiennes. Bien qu'une grande part des travaux de Dave Grossman soit valable, la thèse optimiste qu'il avance au sujet de l'incapacité foncière des humains de tuer leurs semblables n'est pas suffisamment étayée pour être acceptée sans réserve. Le réexamen de la validité de ces travaux pour l'armée canadienne s'impose.

Contrairement aux idées avancées par Dave Grossman, il semble en effet que l'acte de tuer, si difficile qu'il puisse être, est une part inhérente du comportement humain et que le précepte de l'*homicidologie* selon lequel les soldats et les gens en général n'ont la capacité de tuer qu'à la condition que ce geste s'inscrive dans un comportement conditionné (ou qu'il soit le symptôme d'une maladie mentale) nuit à notre compréhension des réalités de la guerre. Une compréhension erronée des raisons et des mécanismes qui poussent les soldats à tuer n'est pas plus utile à l'étude de l'histoire qu'à la pratique militaire. Des recherches supplémentaires sur la question sont nécessaires, et *On Killing* autant que *On Combat* devraient être considérés comme le point de départ de l'enquête, et non comme son aboutissement.

Killology.com

Dave Grossman

Le présent article analyse deux aspects centraux de la thèse de Dave Grossman : ses explications biopsychologiques de la nature humaine et la façon dont il a recours à l'histoire militaire pour étoffer des affirmations pour le moins stupéfiantes. Je ne suis un spécialiste ni de la biologie ni de la psychologie, mais en consultant la documentation produite dans ces disciplines, même un profane peut citer des ouvrages crédibles qui contredisent les conclusions de Dave Grossman. En ce qui concerne l'histoire militaire, le recours incessant de l'auteur aux données célèbres sur les « taux de tir » de S. L. A. Marshall constitue un écueil important. Ces aspects méritent discussion.

La nature humaine

Si Dave Grossman fait autorité en ce qui concerne certains aspects du comportement humain, cela est dû en grande partie à la façon dont il a appliqué la biologie et la psychologie à la profession militaire. Et une grande part de cette popularité vient d'une vision très optimiste de la nature humaine. Comme il l'écrit dans *On Killing*, « de mon point de vue d'historien, de psychologue et de soldat, j'ai remarqué qu'il manquait un élément important à la compréhension générale de l'homicide [...] le fait, simple et démontrable, qu'il existe au cœur de chaque homme une résistance féroce à l'acte de tuer ses semblables[5] ». Cette résistance est si forte, nous dit l'auteur, que la plupart des soldats au combat mourront avant de l'avoir surmontée. Il suppose de plus la présence, en chaque être humain, d'« une force qui comprend par les tripes, en quelque sorte, que l'humanité est inextricablement interdépendante et que blesser l'un de ses membres, c'est porter atteinte à l'ensemble[6] ». Il s'agit là d'un optimisme intransigeant à l'égard de la nature humaine et de la biologie, dont l'attrait est certes compréhensible. Il ne fait aucun doute que le monde se porterait mieux si cette vision de la nature humaine était juste.

Malheureusement, ces idées ne sont pas conformes à ce que les chercheurs et les scientifiques nous apprennent du comportement humain, qui est beaucoup plus riche et complexe que Dave Grossman ne semble le croire. Malgré ce que professe l'*homicidologie*, cette idée d'une résistance biologique innée à l'homicide n'est ni simple ni régulièrement démontrable chez les êtres humains. Nous ignorons encore beaucoup de choses au sujet de la biologie, de l'évolution et de la place de l'humanité dans la nature, mais, selon nos connaissances actuelles dans ces domaines, la thèse de Grossman n'est pas fondée.

Relevons, par exemple, les passages qui abordent le comportement animal. L'un des arguments centraux de Grossman est que le comportement des humains diffère peu de celui des autres animaux. Il en veut pour preuve l'affirmation selon laquelle les animaux d'une espèce donnée ne tuent pas leurs congénères et que, « s'ils recourent au combat, c'est rarement jusqu'à la mort[7] ». Les animaux, affirme-t-il, se conforment plutôt à un code de postures et de combat non mortel, qui est essentiel à la survie de l'espèce, puisqu'il évite les morts inutiles et permet aux jeunes mâles de survivre à des confrontations précoces et de transmettre leurs gènes ultérieurement[8]. Dave Grossman se réfère ici à la sélection naturelle, cela va sans dire, mais sa connaissance du mode de fonctionnement réel du processus est imprécise. La sélection naturelle, en biologie, est un mécanisme essentiellement égoïste, qui se résume par le fait que ce sont les individus les mieux adaptés qui arrivent à survivre et à transmettre leurs gènes. Au cours de l'évolution, les représentants d'une espèce donnée luttent pour l'avantage reproductif, et les gagnants sont habituellement les individus les mieux adaptés aux conditions dans lesquelles ils vivent[9]. Il n'existe chez les vivants aucun impératif génétique à se soucier de la survie de l'espèce dans son ensemble. Les organismes ne sont pas aussi altruistes que Dave Grossman le croit, et le comportement animal est déterminé par la quête, aux fins de survie et de reproduction, d'une réussite maximale de l'individu ou de sa famille immédiate, et non de l'espèce à laquelle cet individu ou cette famille appartient[10].

On peut concevoir que le recours aux attitudes menaçantes et la retenue lors de combats entre individus appartenant à la même espèce sont le produit d'une adaptation chez certaines espèces, puisque, dans la nature, un combat à mort peut laisser le gagnant presque aussi mutilé que le perdant. L'espèce qui s'adapterait en appliquant progressivement un code de violence propre à l'espèce qui soit non mortel disposerait ainsi d'un avantage reproductif. Pourtant, une attaque mortelle peut également constituer, dans une perspective évolutive, une forme d'adaptation[11]. Contrairement aux assertions de Dave Grossman, les animaux d'une même espèce *peuvent* s'entretuer. Le plus proche parent de l'homme, génétiquement parlant, est le chimpanzé commun, avec qui nous partageons environ 98,4 p. 100 de notre ADN. La documentation rapporte plusieurs cas de chimpanzés ayant tué des congénères, l'exemple le plus fameux étant l'extermination d'une bande par une autre, observée par Jane Goodall entre 1974 et 1977. Selon l'écrivain et scientifique Jared Diamond, gagnant du prix Pulitzer, « parmi tous les traits marquants de l'humanité, celui qui nous vient le plus directement de nos ancêtres de l'ordre animal est le génocide. Certains chimpanzés communs ont déjà pratiqué des tueries concertées, ont exterminé des bandes voisines, ont mené des guerres de conquête et ont enlevé de jeunes femelles nubiles. » Jared Diamond va même plus loin, affirmant que, « si l'on donnait des armes aux chimpanzés et qu'on leur montrait à s'en servir, leur efficacité en matière de tuerie se rapprocherait sans aucun doute de la nôtre[12] ». En dehors des primates, les loups et autres canidés sauvages s'adonnent à des combats mortels entre membres d'une même espèce et, hormis les humains qui les chassent, ils représentent pour leur propre espèce la plus grande cause de mortalité. La fourmi très commune que l'on voit sur les trottoirs est d'une agressivité notoire : elle s'engage dans des batailles rangées, auxquelles participent des masses de travailleuses. Les lions aussi se tuent parfois entre eux. En effet, on a rapporté une tuerie de lionceaux, suivie d'actes de cannibalisme, après la mort de leurs protecteurs mâles et l'invasion de leur territoire par d'autres clans[13]. Il existe bel et bien des espèces qui se sont adaptées en développant, si ce n'est un comportement meurtrier continuel, du moins la possibilité d'une compétition fatale. D'autres ont opté pour une forme de violence moins définitive. Par exemple, les chimpanzés se tuent entre eux, mais ça ne semble pas être le cas des gorilles. Si ces phénomènes demandent encore des recherches, ils ne confirment pas, dans les faits, l'idée d'un impératif biologique universel à « résister au meurtre ». Chez certaines espèces, la capacité et la volonté de tuer ses congénères et de cultiver la réputation de le faire peuvent même être vues comme un processus d'adaptation efficace[14]. Le biologiste Konrad Lorenz était d'avis que l'humanité en particulier n'a jamais développé de comportements ou de structures biologiques empêchant le meurtre. Malgré les affirmations de Dave Grossman, il n'existe aucune preuve d'une résistance supposément naturelle au meurtre qui gouvernerait, dans le règne animal, le comportement propre à une espèce.

> « Une compréhension erronée des raisons et des mécanismes qui poussent les soldats à tuer n'est pas plus utile à l'étude de l'histoire qu'à la pratique militaire »

Cela dit, Lorenz met en garde contre le fait de tirer des conclusions anthropomorphiques à partir de recherches effectuées sur les animaux. Les humains font partie du monde des vivants, mais ils y occupent une place unique, ne serait-ce que par leur capacité cognitive d'ordre supérieur. On pourrait encore arguer que l'être humain possède (« a acquis pendant son évolution », ou « a "reçu" de Dieu », qui sait?) une résistance innée au meurtre, même si ce n'est pas le cas de nos voisins génétiques. C'est sans doute le point de vue de Dave Grossman. Il estime que 98 p. 100 des humains sont des « moutons » : des gens gentils, corrects, coopératifs, qui sont incapables de tuer et qui doivent être protégés de ceux qui en sont capables[15]. Dans son ouvrage intitulé *The Dark Side of Man*, le biologiste et anthropologue Michael Ghiglieri raille de telles idées en disant qu'elles sont issues de « l'école de pensée biologique de Bambi, une vision disneyesque de la nature comme un assemblage de créatures morales et altruistes [...]. Si quelque chose ne tourne pas rond dans notre tête, nous explique-t-on dans cette perspective, il s'agit d'un problème socioculturel que nous pouvons régler par la resocialisation. Il ne s'agit pas d'un problème biologique[16]. » M. Ghiglieri s'en est pris à cette conception étroite de la violence chez les humains, affirmant en particulier que Grossman, dans *On Killing*, « prend ses rêves pour la réalité » lorsqu'il soutient imperturbablement que l'inclination pour le meurtre est un trait nécessairement inculqué par la société. De tels ouvrages, écrit Ghiglieri, « ont été rédigés par des gens qui connaissent peu ou pas du tout la biologie ou qui ignorent ou nient tout simplement ses découvertes [...]. Quiconque s'obstine à prétendre que les hommes ne portent pas en eux un instinct homicide commet, de fait, une erreur[17]. »

> « les animaux d'une même espèce *peuvent* s'entretuer »

Malgré les affirmations de Dave Grossman, il n'existe pas de mécanisme évolutif mésencéphalique qui empêcherait les gens sains de s'entretuer pour le bien de l'espèce. La nature instinctive de l'être humain continue de susciter de grands débats, mais il apparait clairement que, si le comportement humain est dominé par l'instinct et les impératifs génétiques, alors il est déterminé par les balises égoïstes et individualistes de la sélection naturelle et s'est développé dans la violence. L'agression, la cruauté et le meurtre chez les hominidés pourraient s'être manifestés aussi tôt qu'il y a 1,5 million d'années en tant que comportement favorisant l'adaptation du plus fort grâce au pouvoir personnel et social[18]. Bref, les provocations sociales font craindre à l'individu de perdre la face, ce qui menace sa réussite reproductive. De telles provocations peuvent conduire, et conduisent effectivement, à des affrontements mortels afin de défendre une situation et une réputation[19]. Les sujets qui se bâtissent ou qui renforcent une réputation de férocité et de violence mortelle peuvent accaparer des ressources sans qu'il leur soit nécessaire de s'engager dans des conflits directs et risqués, améliorant ainsi leur propre capacité de survie[20]. Les statistiques laissent croire que même les humains modernes sont plus que disposés à tuer si leur statut social est menacé ou leur dignité atteinte. Des criminologues états-uniens ont montré que les motifs derrière la plupart des homicides perpétrés aux États-Unis (53 p. 100 de tous les cas répertoriés en 1995 et 55 p. 100 en 1996) étaient « des altercations de sources relativement insignifiantes; des insultes, des injures, des bousculades, etc.[21] » Les humains ne font pas que s'entretuer, ils le font pour des raisons qui paraissent triviales aux yeux d'un observateur ou d'une manière qui, souvent, profite à la survie à court terme et à la domination génétique de l'individu. La violence n'est pas toujours souhaitable ni inévitable – et elle ne doit pas non plus nécessairement être mortelle –, mais les individus qui possèdent une certaine agressivité étaient peut-être, jadis, mieux en mesure de survivre et d'assurer leur descendance[22]. Les travaux de Dave Grossman ont tendance à présenter les humains comme les esclaves d'un mécanisme évolutif altruiste qui n'existe pas. Malgré une argumentation convaincante selon laquelle l'état de stress des êtres humains augmente devant la violence, contrairement à d'autres formes de traumatisme[23], la biologie de l'évolution fournit peu de preuves permettant d'étayer l'hypothèse d'une résistance innée à l'homicide.

On pourrait défendre les thèses de l'*homicidologie* en invoquant l'assertion faite dans *On Combat* selon laquelle, peu importe les chiffres, ce sont les 2 p. 100 de la population supposément nés sans cette résistance au meurtre (les « loups » sociopathes) qui commettent la plupart des homicides, tant à la guerre que dans la société civile (tuer à distance est un acte psychologiquement différent)[24]. Dave Grossman semble avoir obtenu ce pourcentage à la suite de l'examen de certaines études qui ont été menées pendant la Deuxième Guerre mondiale et qui ont démontré qu'après 60 jours de combat continu, 98 p. 100 des combattants étaient déclarés perdus pour des raisons psychiatriques et que les 2 p. 100 restants montraient les signes d'une personnalité agressive et psychopathe[25]. Dave Grossman en déduit que ces personnalités « endommagées » sont les seules, dans l'histoire, à avoir consciencieusement commis des homicides directs (jusqu'à tout récemment). Les exceptions : quand les non-tueurs sont en groupe, qu'ils dépendent d'une autorité supérieure ou qu'un adversaire s'enfuit devant eux, ces circonstances seraient, selon Dave Grossman, celles où des individus « normaux » pourraient surmonter leur résistance à l'homicide. Si cette liste d'exceptions, à elle seule, est assez riche pour remettre en cause l'efficacité de cette supposée résistance, même selon les critères de Dave Grossman, on ne doit pas négliger par ailleurs la facilité avec laquelle on peut amener des individus dits normaux à faire souffrir leurs

semblables jusqu'à les tuer. Les expériences bien connues de Stanley Milgram sur l'obéissance devant l'autorité en sont une preuve éloquente[26]. Lors d'une expérience, Milgram a en effet montré que 65 p. 100 des sujets étaient prêts à faire subir à un inconnu ce qu'ils croyaient être une décharge électrique mortelle, simplement parce que l'ordre émanait d'une personne représentant un symbole d'autorité. De plus, 30 p. 100 des sujets étaient prêts à administrer ce qu'ils croyaient être une décharge mortelle *en maintenant un contact physique avec leur victime*, c'est-à-dire, explicitement, en la retenant de manière à ce qu'elle puisse recevoir la décharge[27]. Les sujets ont réagi de manière constante lors de multiples expériences, sans égard à leur âge, leur vision du monde, leur religion, leur nationalité et (plus étonnant encore) leur sexe[28]. Dave Grossman se réfère lui aussi à l'étude de Milgram, mais, s'il est vrai que plus de la moitié du temps, une personne « ordinaire » est prête à tuer directement un autre être humain simplement parce qu'une autorité secondaire l'exige, alors l'idée que seule une infime fraction des êtres humains est « naturellement » capable de tuer est à tout le moins douteuse. Le pouvoir de l'autorité et de l'ascendant ne doit pas être sous-estimé, c'est ce que cherche à démontrer l'expérience de Milgram. Mais ses résultats jettent également un doute salutaire sur

Texas Tech University - Vietnam Center and Archive VA050765

l'hypothèse voulant que la plupart des êtres humains sont incapables d'homicide. Si la résistance à l'homicide peut être si facilement et si régulièrement vaincue, on peut supposer qu'elle n'existe probablement pas.

Un exemple tiré de l'histoire militaire soulève un doute encore plus grand sur les thèses de l'*homicidologie* au sujet des 2 p. 100 de psychosociopathes. Il est prouvé que les soldats des sections de soutien postés derrière les lignes sont beaucoup plus susceptibles de se livrer à des violences injustifiées et de commettre des atrocités que les troupes de combat. Les troupes de soutien haïssent l'ennemi plus que les troupes qui ont vécu le combat et ont une plus forte propension à piller, à traiter les civils avec cruauté et à tuer les prisonniers ennemis. Le psychologue militaire israélien Ben Shalit a montré qu'au sein des Forces de défense israéliennes, les cas d'infraction au code d'honneur militaire étaient beaucoup plus élevés dans les troupes de soutien que dans les troupes de combat, et qu'il y aurait également des preuves d'un comportement plus agressif de la part de non-combattants aussi bien chez les troupes états-uniennes qui ont servi au Vietnam qu'au sein des troupes allemandes qui ont été déployées en URSS pendant la Deuxième Guerre mondiale[29]. Serait-ce qu'il y a plus de « loups » dans les troupes de soutien que dans les forces de combat ou serait-ce que la dynamique de groupe et les agressions refoulées triomphent de la résistance à l'homicide chez les troupes de soutien? Si c'est le cas, on notera derechef l'apparente facilité avec laquelle cette résistance à l'homicide peut être surmontée. Cela semble impossible à quantifier, mais il est très peu probable que les 2 p. 100 de sociopsychopathes soient les seuls responsables de la majorité des gestes meurtriers commis dans l'histoire.

Même un non-spécialiste peut voir que l'hypothétique résistance à l'homicide postulée par Dave Grossman trouve peu de fondements dans la biologie et la psychologie. Comme l'indique Michael Allen Fox dans un commentaire publié récemment, des preuves très solides nous permettent de considérer que l'acte de tuer et la cruauté ont « de solides assises évolutives, neurologiques et biochimiques, et nous devons sans doute accepter cela comme un fait[30] ». Il est possible, bien sûr, que tout ce que nous croyons savoir soit récusé par de nouvelles preuves vérifiables : c'est la nature même de la démarche scientifique. Cependant, les preuves avancées par Dave Grossman pour étayer sa thèse d'une résistance à l'homicide sont loin d'être irrécusables. Les preuves les plus fiables dont nous disposons sur la nature humaine nous montrent plutôt que toute forme de résistance ou de « phobie » devant l'homicide trouve sa source dans l'éthique, qu'elle est le résultat de nos fonctions intellectuelles supérieures et qu'elle est façonnée par notre milieu socioculturel[31]. Ce n'est pas chaque individu qui a tué ou qui tuera un jour, mais suggérer que la grande majorité est *incapable* de le faire est une affirmation stupéfiante qu'aucune preuve biologique ou psychologique ne vient appuyer.

Les « taux de tir » de S. L. A. Marshall

Dave Grossman trouve la plupart des preuves étayant sa théorie sur l'homicide dans l'histoire militaire, plus précisément dans les articles controversés de S. L. A. Marshall, qui fut journaliste auprès de la section Histoire de l'Armée des États-Unis pendant la Deuxième Guerre mondiale. Marshall avait mis au point une méthode innovatrice pour interroger les soldats d'une unité dès la fin du combat; ensemble, ils s'efforçaient de reconstituer une manœuvre. Du point de vue de la méthodologie historique, l'idée était bonne. Cependant, les affirmations subséquentes de Marshall, soi-disant fondées sur ces entrevues, ont fait l'objet de controverse. Marshall prétendait que de 15 à 25 p. 100 seulement des soldats, même les mieux entraînés, utilisaient effectivement leur arme au combat. Comme il l'a écrit dans *Men Against Fire*, « 75 p. 100 ne tireront pas, ou pas de façon continue, sur l'ennemi ou sur ses installations. Même si ces hommes sont en danger, ils ne se battront pas[32]. » Marshall en conclut que l'individu ordinaire, sain d'esprit, possède sans en être conscient une « résistance innée au fait de tuer un semblable » faisant ainsi référence à la socialisation et non à la biologie évolutive[33]. Pour Marshall, ces statistiques traduisaient une vérité universelle du combat entre les humains que ses recherches et ses entrevues méticuleuses appuyaient abondamment.

> « Les preuves les plus fiables dont nous disposons sur la nature humaine nous montrent plutôt que toute forme de résistance ou de « phobie » devant l'homicide trouve sa source dans l'éthique »

L'armée américaine a pris les conclusions de Marshall au pied de la lettre et, d'après Marshall et ses partisans, elle a apporté des changements dans l'entraînement au combat dans le but d'augmenter de façon significative le « taux de tir » (*fire ratio*) des fantassins. La même technique d'entrevue a permis à Marshall de rapporter que le taux de tir, qui était de 55 p. 100 lors de la guerre de Corée, est passé à plus de 90 p. 100 pendant la guerre du Vietnam[34]. Le problème était résolu et, avant que quiconque remette ces données en question, presque tous les soldats étaient réputés se servir de leurs armes au combat. Les données de Marshall sont censées prouver la thèse de Grossman sur la résistance à l'homicide, et ce dernier les emploie généreusement dans tous ses travaux sur l'homicidologie comme si elles étaient absolument exactes. Il affirme de fait que l'augmentation du taux de tir, de 15 p. 100 en Normandie à plus de 90 p. 100 pendant la guerre des Falklands, « représentait une multiplication par six de l'efficacité au combat[35] ». La différence serait attribuable aux techniques de conditionnement qui sont maintenant employées pour entraîner les soldats à tuer. Avant l'apparition de ces techniques, rares étaient ceux qui utilisaient leurs armes et encore plus rares, ceux qui y avaient recours pour tuer.

> « il n'existe aucune preuve que Marshall a effectivement accompli la corvée statistique que supposent ses affirmations »

À titre d'historien militaire, Marshall a été encensé, et il est certain qu'il a contribué à notre connaissance de la guerre en général et des facteurs humains du combat en particulier. Cependant, il ne faudrait pas oublier cet axiome : des assertions extraordinaires exigent des preuves extraordinaires. Les assertions de Marshall étaient extraordinaires, certes. Mais ses preuves?

C'est là où Marshall devient une source d'information extrêmement problématique. Depuis les années 1980, les historiens et les chercheurs ne cessent de démontrer que Marshall n'avait pas de preuve à l'appui de ses affirmations. Roger Spiller, l'un des premiers historiens à critiquer publiquement ses travaux, a qualifié « d'invention » ses statistiques sur le taux de tir et déclaré que « Marshall n'avait que faire de la retenue rhétorique propre au discours universitaire. Sa manière de prouver les propositions douteuses consistait à les asséner comme des vérités. La rectitude [de ses positions] a toujours eu plus d'importance pour lui que l'exactitude [des faits][36]. » D'autres historiens ont découvert que personne, parmi les assistants de Marshall, ne pouvait se souvenir l'avoir jamais entendu, lors des entrevues avec les troupes, poser des questions sur l'utilisation de leurs armes, soit la mise à feu[37]. Dans ce qui reste des notes consignées pendant les entrevues, les historiens n'ont trouvé aucune trace des compilations statistiques qui auraient permis de calculer une proportion aussi exacte que celle qu'il avance dans *Men Against Fire*[38]. Des chiffres aussi précis et surprenants que le taux de 15 à 25 p. 100 auraient dû exiger un grand nombre de données et des calculs fastidieux. Pourtant, il n'existe aucune preuve que Marshall a effectivement accompli la corvée statistique que supposent ses affirmations. Les seules notes retrouvées l'ont été dans les archives d'une division de la Garde nationale du Maryland, et les soldats y témoignaient avoir utilisé leurs armes au combat. On n'y trouve aucune mention du taux de tir[39].

Marshall était employé par la section Histoire de l'armée des États-Unis, et son travail d'historien militaire consistait à compiler des récits de bataille. Le calcul et l'analyse statistique n'étaient pas du ressort de la section Histoire et n'étaient, pour Marshall, ni un domaine d'intérêt ni des activités relevant de sa compétence. Voilà qui relègue les statistiques de Marshall, au mieux, au rang d'estimations fondées sur des observations personnelles. Toutefois, sans notes ni documentation pour soutenir ses affirmations et sans témoignage de ses compagnons pour les corroborer, il ne reste que la parole de Marshall pour attester que ses résultats sur les taux de tir sont bel et bien confirmés de manière empirique par les entrevues.

Texas Tech University – Vietnam Center and Archive VA050768

Bien sûr, il est encore possible – et c'est sans doute ce qu'argumenterait Grossman – que les chiffres de Marshall soient extrêmement précis, même s'il n'a pas traité les données. L'une des raisons pour lesquelles les taux de Marshall sont encore souvent cités par les historiens et analystes militaires, c'est que les données tirées de la Deuxième Guerre mondiale sont trop peu nombreuses pour pouvoir les confirmer ou les récuser, même si la crédibilité de Marshall a été complètement sapée. L'excellente recherche par sondage effectuée par le psychologue américain Samuel Stouffer et son équipe pendant la guerre, par exemple, ne contient pas d'information, ni dans un sens ni dans l'autre, sur la question des coups de feu tirés par les soldats[40]. Aucune autre source à l'époque, semble-t-il, ne s'intéressait au taux de tir, de sorte que, si la crédibilité de Marshall a été mise en cause, ses chiffres, eux, n'ont jamais été réfutés par des preuves écrites.

La question du taux de tir de Marshall est de celles qui m'ont toujours fasciné. C'est pourquoi, quand j'ai entrepris mes études supérieures en histoire, j'ai fait des recherches sur le sujet afin de vérifier si les sources de documentation primaires pouvaient fournir des preuves à l'appui. Au milieu de 2007, j'ai commencé à étudier une série de questionnaires remplis par des officiers de l'infanterie canadienne pendant la Deuxième Guerre mondiale. Ces questionnaires, qui portaient sur l'expérience de combat, abordaient un large éventail de questions tactiques et donnaient aux soldats la possibilité de formuler des remarques et des commentaires. Plusieurs centaines de questionnaires ont été remplis par des fusiliers canadiens, peu de temps après leur retour du front, en 1944 et 1945, ce qui leur confère la même immédiateté que les entrevues de groupe de Marshall. Le moment où ils ont été remplis et leur contenu les rendent semblables au corpus de Marshall, et je crois qu'ils constituent une source au moins aussi fiable que *Men Against Fire*, sinon plus, puisque les questionnaires originaux existent encore et peuvent être consultés, aux fins de vérification, à la Bibliothèque nationale du Canada, à Ottawa.

Ces questionnaires sur l'expérience de bataille sont assez détaillés et ils font le tour des réalités tactiques auxquelles ont dû faire face les soldats alliés pendant la Deuxième Guerre mondiale, tant sur le théâtre méditerranéen que dans le nord-ouest de l'Europe. Pendant plusieurs mois, j'ai lu attentivement plus de 150 de ces sondages administrés à l'infanterie, qui sont archivés à la Bibliothèque du Canada. J'ai produit des statistiques à partir des questions officielles et transcrit tous les commentaires personnels officieux qui y étaient joints. Les données que j'ai cumulées ont servi de fondement à mon mémoire de maîtrise qui, au moment où le présent article ira sous presse, sera en cours de révision pour publication[41].

Les questionnaires présentent une grande richesse d'information, mais ce qu'ils nous permettent de comprendre au sujet des statistiques de Marshall est crucial. Pas un seul de ces questionnaires – remplis par des officiers d'infanterie qui combattaient au front et commandaient des compagnies de fusiliers, des sections et des groupes de combat lors de batailles – ne fait allusion, de près ou de loin, à des soldats qui n'utiliseraient pas leurs armes. En fait, c'est le contraire qui semble se produire : les troupes canadiennes tirent *trop*, c'est-à-dire qu'elles gaspillent les munitions et trahissent leur position[42]. La plupart des officiers, toutefois, sont satisfaits de la quantité de coups de feu tirés par les armes portatives et les considèrent comme étant très efficaces au combat, notamment pour faire échec aux contre-attaques allemandes, inévitables après chaque offensive[43]. Seuls quelques officiers interrogés mentionnent, dans le contexte de discussions sur l'épuisement des combattants et le manque d'expérience de la relève, que certaines troupes semblent moins assidues au combat, et même ces cas-là représentent une faible minorité. Si plus de 75 p. 100 des tireurs sous leurs ordres n'avaient pas utilisé leurs armes, comme le prétendent Marshall et Grossman, les officiers qui ont rempli les questionnaires l'auraient remarqué. En tenant compte de la franchise de leurs réponses et de leur réel désir d'aider l'armée canadienne à mieux entraîner ses soldats et à mieux se battre – l'objectif déclaré des questionnaires étant d'obtenir de la rétroaction sur l'entraînement et l'expérience au combat *pendant* le déroulement des hostilités –, il est hautement invraisemblable qu'ils aient dissimulé, gardé secrète ou négligé de fournir une information alarmante aussi pertinente.

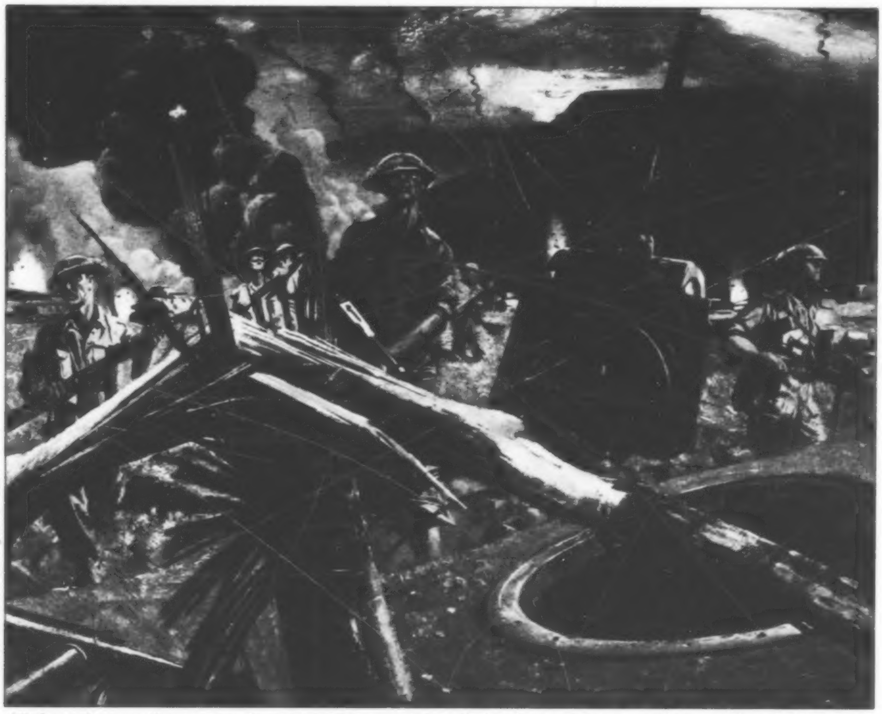
Les questionnaires montrent que les combats au sol sont une expérience trop complexe, trop incertaine et trop terrifiante pour la réduire à de simples statistiques. Le héros d'aujourd'hui pourrait bien être le lâche de demain (ce que Marshall a essayé de montrer), et les soldats ne sauraient facilement être réduits à une étiquette, tueur ou non-tueur, tireur ou non-tireur.

Ainsi donc, une étude parallèle aux entrevues de Marshall, solidement documentée et dans laquelle il n'y a aucun intermédiaire entre les sujets et le chercheur, produit des données qui contredisent directement les conclusions de Marshall. Les répondants sont tous Canadiens, bien sûr, et ils traitent de sujets complètement différents de ceux abordés par Marshall dans ses entrevues. Les questionnaires ne concernent également que l'expérience canadienne. Cependant, Marshall suggérait fortement que les taux de tir de 15 à 25 p. 100 étaient un critère universel de la guerre moderne, et Grossman a été très explicite en défendant l'universalité du phénomène de résistance chez le genre humain[43]. Les questionnaires sur l'expérience de bataille canadienne prouvent que la non-participation des tireurs au combat n'était pas un problème dans l'armée canadienne entre 1943 et 1945; que les tirs d'infanterie étaient généralement assez efficaces; et que, s'il y avait un problème au sujet du taux de tir, il s'agissait d'un problème d'excès, et non d'insuffisance. Si l'on suppose que Marshall avait raison au sujet du taux de tir et s'il existait effectivement un problème de non-participation au sein de l'armée des États-Unis, alors de deux choses l'une : soit l'armée canadienne était, d'après les calculs de Grossman, une force de combat beaucoup plus efficace que l'armée américaine (fait sur lequel il n'existe aucune indication), soit l'affirmation sur l'universalité des résultats obtenus par Marshall est inexacte dans les faits. S'il est sans doute exagéré de traiter S. L. A. Marshall de menteur, il semble certain en tout cas que ses affirmations sur le taux de tir sont fausses.

Quant à Dave Grossman, bien qu'il se réfère à quelques autres éléments de l'histoire militaire pour appuyer les thèses de l'*homicidologie*, le cœur de son argumentation au sujet de l'incapacité de tuer repose sur les « données de base » de S. L. A. Marshall : l'essentiel de ce qui reste est soit dérivé de Marshall, soit anecdotique. Dans la mesure où ce sont les travaux de Marshall qui sous-tendent un grand nombre des affirmations de Dave Grossman sur l'homicide en contexte de guerre, l'adoption sans réserve des thèses de l'*homicidologie* soulève des problèmes évidents.

Conclusion

On peut donc conclure que les références du lieutenant-colonel Grossman à la biologie et à la psychologie sont imparfaites et que la pièce maîtresse de sa preuve historique – l'affirmation de S. L. A. Marshall selon laquelle les soldats n'utilisent pas leurs armes à feu – est fausse, preuves à l'appui. La thèse d'une résistance biologique innée à l'homicide a peu de fondements, tant dans la biologie évolutive que dans nos connaissances actuelles de la psychologie, et, une fois écartées les assertions de Marshall, l'histoire militaire n'en fournit pas davantage. Cela ne signifie pas que tous les individus sont capables de tuer, ni qu'ils vont le faire un jour, ni même que tous les soldats sont capables de tuer ou vont le faire un jour. Un combat est un événement d'une complexité incroyable et se déroule dans un environnement qui entraîne les humains au-delà des limites du tolérable. Nous ignorons encore beaucoup de choses sur le sujet, et nombre d'entre elles méritent que nous fassions des efforts pour les comprendre. Dave Grossman est certainement un chef de file quand il s'agit de soulever des questions. Ses travaux sur l'acte de tuer et sur le rôle de la distance physique dans l'homicide sont d'une grande perspicacité. *On Combat* contient des passages sur la peur, le rythme cardiaque et l'efficacité au combat qui pourraient s'avérer révolutionnaires, et l'ouvrage mérite l'attention minutieuse des historiens qui s'intéressent au comportement humain à la guerre. Le présent article n'entend pas manquer de respect au lieutenant-colonel Grossman et ne cherche pas à dévaluer ses recherches. Je suis convaincu, personnellement, que certains aspects de ses livres, sur la physiologie du combat entre autres, seraient renforcés s'ils étaient enfin dissociés de cette idée que les humains sont incapables de s'entretuer. Mais certaines questions doivent encore être posées avant de pouvoir considérer que le sujet est clos. L'image que se fait Dave Grossman de l'homicide, au combat comme dans la société en général, est entièrement façonnée par la



Musée canadien de la guerre 12296

L'infanterie canadienne en action durant la campagne d'Italie. *La ligne d'Hitler, 1944*, par Charles Comfort.

croyance en une résistance innée à l'homicide chez l'humain, croyance qui, j'ai essayé de le montrer ici, ne résiste pas à un examen minutieux. La recherche sur l'acte de tuer doit se poursuivre et, si *On Killing* et *On Combat* sont d'excellents points de départ, leur interprétation est encore beaucoup trop problématique pour qu'ils soient le dernier mot en la matière. Je crois qu'il est dans l'intérêt des Forces canadiennes d'avoir désormais une attitude plus critique quant à l'intégration des théories de Grossman à leur propre doctrine. Il est essentiel que la culture militaire de notre pays demeure attachée à la recherche des meilleures preuves possibles, quel qu'en soit le coût, plutôt que d'adhérer sans réfléchir aux idées qui font consensus.

Killology.com

Robert Engen *travaille au sein de la Direction Concepts et design de l'armée de terre à la base des Forces canadiennes de Kingston. Il poursuit ses études de doctorat en histoire militaire à l'Université Queen's.*

NOTES

1. Dave Grossman, « Trained to Kill », *Christianity Today*, le 10 août 1998. Voir également Dave Grossman, « On Killing II: The Psychological Cost of Learning to Kill », *International Journal of Emergency Mental Health*, vol. 3, n° 3, 2001, p. 137-144.
2. Killology Research Group, <http://www.killology.com/main.htm>.
3. Institut de leadership des Forces canadiennes, *Un guide de lectures professionnelles sur le leadership*, Kingston : Académie canadienne de la Défense, 2006, p. 26.
4. Dave Grossman, *On Combat: The Psychology and Physiology of Deadly Conflict in War and in Peace*, NP : PPCT Research Publications, 2004, p. 10.
5. Dave Grossman, *On Killing: The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society*, New York : Back Bay Books, 1996, p. 4.
6. *Ibid.*, p. 30 et p. 37-38.
7. *Ibid.*, p. 10-11; Grossman, p. 195; *On Killing*, p. 10-11.
8. Grossman, *On Killing*, p. 6.
9. Anatol Rapoport, *The Origins of Violence: Approaches to the Study of Conflict*, Londres : Transaction Publishers, 1995, p. 16.
10. Michael P. Ghiglieri, *The Dark Side of Man: Tracing the Origins of Male Violence*, Cambridge : Perseus Publishing, 1999, p. 179-181.
11. Rapoport, p. 19-20.
12. Jared Diamond, *Le troisième chimpanzé. Essai sur l'évolution et l'avenir de l'animal humain*, Paris : Gallimard, 2000, p. 294 (ouvrage consulté en anglais).
13. Greg Cashman, *What Causes War? An Introduction to Theories of International Conflict*, NP : Lexington Books, 1999, p. 17.
14. Diamond, p. 290.
15. Grossman, *On Combat*, p. 176-177.
16. Ghiglieri, p. 179.
17. *Ibid.*, p. 177-178.
18. Victor Nell, « Cruelty's Rewards: The Gratifications of Perpetrators and Spectators », *Behavioral and Brain Sciences*, vol. 29, 2006, p. 211.
19. David M. Buss, *The Murderer Next Door: Why the Mind is Designed to Kill*, New York : Penguin, 2005, p. 203.
20. Ghiglieri, p. 143.
21. K. Maguire et A. L. Pastore, *Sourcebook of Criminal Justice Statistics, 1996*, Washington : US Department of Justice, 1996, p. 334. Voir également Federal Bureau of Investigation (FBI), *Crime in the United States, 1996*, Washington, 1997, p. 21 (ouvrage présenté dans le contexte des 19 645 meurtres répertoriés aux États-Unis en 1996).
22. Aubrey Manning, « The Genetic Bases of Aggression », dans Jo Groebel et Robert A. Hinde (dir.), *Aggression and War: Their Biological and Social Bases*, Cambridge : Cambridge University Press, 1989, p. 56.
23. Grossman, *On Combat*, p. 2-6.
24. *Ibid.*, p. 177.
25. Grossman, *On Killing*, p. 43-44.
26. Stanley Milgram, « Behavioral Study of Obedience », *Journal of Abnormal and Social Psychology*, vol. 67, 1963, p. 371-378.
27. Charles Helm et Mario Morelli, « Stanley Milgram and the Obedience Experiment: Authority, Legitimacy, and Human Action », *Political Theory*, vol. 7, n° 3 (août 1979), p. 321-325.
28. Janice T. Gibson, « Training People to Inflict Pain: State Terror and Social Learning », *Journal of Humanistic Psychology*, vol. 31, n° 2 (printemps 1991), p. 74.
29. Ben Shalit, *The Psychology of Conflict and Combat*, New York : Praeger, 1988, p. 46-47.
30. Michael Allen Fox, « Compassion as an Antidote to Cruelty », *Behavioral and Brain Sciences*, vol. 29, 2006, p. 229.
31. Diamond, p. 298.
32. S. L. A. Marshall, *Men Against Fire: The Problem of Battle Command in Future War*, New York, William Morrow & Company, 1968, p. 50.
33. *Ibid.*, p. 71 et p. 79.
34. Grossman, « On Killing II », p. 139; Marshall, p. 9.
35. Grossman, *On Combat*, p. 207.
36. Roger Spiller, « S.L.A. Marshall and the Ratio of Fire », *The RUSI Journal*, hiver 1988, p. 63-71.
37. *Ibid.* Voir également John Whiteclay Chambers II, « S.L.A. Marshall's Men Against Fire: New Evidence Regarding Fire Ratios », *Parameters*, automne 2003, p. 113-121.
38. Spiller, *op. cit.*
39. Fredric Smoler, « The Secret of the Soldiers Who Didn't Shoot », *American Heritage*, vol. 40, n° 2 (mars 1989).
40. Samuel A. Stouffer et coll., *The American Soldier*, cinq tomes, Princeton : Princeton University Press, 1946. Le deuxième tome, *Combat and Its Aftermath*, est particulièrement pertinent à mon propos.
41. Robert C. Engen, *Canadians Against Fire: Canada's Soldiers and Marshall's "Ratio of Fire", 1944-1945*, mémoire de maitrise déposé à l'Université Queen's, Kingston, 2008.
42. *Ibid.*, p. 79-95.
43. *Ibid.*, p. 95-106.
44. Marshall, p. 78-79.

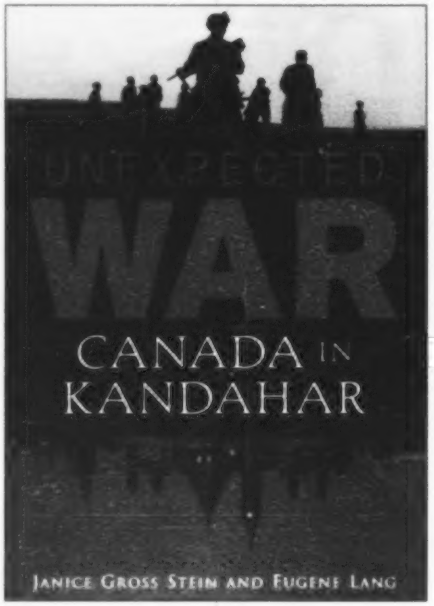
THE UNEXPECTED WAR: CANADA IN KANDAHAR

par Janice Gross Stein et Eugene Lang

Toronto : Viking Canada, 2007
348 pages, 35 $
ISBN 9780670067220

Compte rendu de Scott M. Davy

Le contexte de sécurité en évolution dans lequel le Canada s'est impliqué depuis le 11 septembre 2001, et certainement depuis la fin de la Guerre froide, est devenu, pour ainsi dire, une donnée de base. Dans ce contexte, et parmi une myriade d'autres facteurs, la dynamique civilo-militaire au Canada a évolué et a mené à des changements qu'il serait bon d'examiner et d'analyser. Même le plus haut gradé des soldats du pays durant cette période, le général Rick Hillier, qui a joui (et continue de jouir) d'une notoriété publique sans précédent, a trouvé pertinent de commenter l'état des relations civilo-militaires au Canada lorsqu'il a pris sa retraite.



The Unexpected War a été publié au cours de l'été 2007 alors que le débat sur la participation militaire du Canada en Afghanistan battait son plein. Au moment de sa publication, le Canada avait perdu 67 soldats au combat (ce chiffre s'élève aujourd'hui à près de 100) et devait (doit toujours) affronter une reprise des hostilités dans le sud du pays, plus précisément dans la province de Kandahar. Même si les articles d'opinion, les éditoriaux et les entrevues traitant de la question abondaient, il n'y avait encore aucun ouvrage sur la participation du Canada en Afghanistan. Eugene Lang et Janice Gross Stein ont donc décidé de faire la chronique[1] de la prise de décision du Canada dans le dossier de l'intervention en Afghanistan. Ils abordent la question sous un angle unique. Eugene Lang a été chef d'état-major des ministres de la Défense John McCallum et Bill Graham, et Janice Gross Stein, spécialiste de longue date des relations internationales, commente la politique étrangère du Canada à titre de directrice du Munk Centre for International Studies de l'Université de Toronto. Ce compte rendu, en plus de présenter l'ouvrage, tentera d'examiner sa réception et, enfin, d'évaluer ce qu'il vise et ce qui lui échappe. Il portera une attention particulière aux répercussions du livre, en particulier à son influence sur la conduite des relations civilo-militaires au Canada. En gros, le livre embrasse trois thèmes : la relation du Canada avec les États-Unis, l'absence d'une stratégie canadienne cohérente par rapport à l'Afghanistan et la difficulté pour Ottawa de remporter une guerre anti-insurrectionnelle[2].

Plus d'un an s'est écoulé depuis la publication du livre, et les réactions sont toujours partagées. Dès sa parution, certains ont salué le caractère unique de l'ouvrage et ont remarqué combien sont rares les écrits sur l'expérience du Canada en Afghanistan. Toutefois, *The Unexpected War* n'a pas récolté que des louanges. L'examen des critiques les plus acerbes permet de cerner les différences d'interprétation du sujet, de dissiper toute idée fausse à son égard et, dans un sens plus large, de jeter un peu de lumière sur les relations civilo-militaires au Canada. Plusieurs de ces critiques provenaient de ce que l'on pourrait décrire comme l'*establishment* de la Défense canadienne[3], qui a qualifié le livre de « diatribe intéressée » et de « résolument partisan ». Du point de vue de cet *establishment*, le livre, prolibéral et antimilitaire, se livrerait au jeu des accusations partisanes.

Ces critiques provenant de l'establishment promilitaire se sont unanimement portés à la défense des leaders militaires perçus comme étant la cible des attaques des auteurs. Selon certains critiques, Stein et Lang auraient tenté de blâmer les diplomates et les leaders militaires pour la participation du Canada en Afghanistan tout en ménageant les « maîtres politiques ». D'autres vont plus loin et prétendent que le livre est carrément une insulte au leadership militaire, dépeignant les responsables militaires comme des brutes ou insinuant qu'ils auraient dupé les chefs politiques.

Les auteurs avaient-ils vraiment l'intention de décrire les militaires comme une « bande de tyrans » et de les blâmer pour la mission en Afghanistan? Le général Hillier a-t-il « embobiné » les autorités civiles? Certains passages du livre nous éclairent sur ces questions. « Les Forces canadiennes ont [sic] prospéré sous le leadership charismatique du général Rick Hillier[4]. » Alors que certains ont affirmé que les auteurs blâmaient le chef d'état-major de la Défense, le texte est explicite à ce sujet : « Hillier a persuadé Bill Graham et par la suite Paul Martin d'engager de plus en plus les forces militaires du Canada dans le conflit en Afghanistan[5]. » Le général Hillier a du caractère et une grande force de persuasion, et les auteurs nous le présentent exactement sous cet angle.

Les critiques émanant de l'*establishment* de la défense jouent un rôle important dans l'examen des relations civilo-militaires au Canada. Dans ce contexte, elles constituent une tentative par cet *establishment* de protéger les intérêts des militaires contre ceux, « décidément partisans », de leurs chefs politiques. Par conséquent, peu importe qu'il y ait eu ou non des conflits entre le chef

d'état-major de la Défense (et par extension les Forces canadiennes) et les autorités civiles, les réactions suscitées par le livre ont révélé que des conflits existent bel et bien entre l'*establishment* de la défense par l'entremise de ses commentateurs et les autorités civiles à Ottawa.

Dans son sens le plus large, *The Unexpected War* est un livre sur les relations. Il aborde la relation entre les alliés aux États-Unis et au Canada, la relation entre le Premier ministre et son Cabinet, la relation entre le ministère de la Défense nationale, les Forces canadiennes et la fonction publique, et la relation entre le chef d'état-major de la Défense et les autorités civiles. Il porte également sur la relation entre le gouvernement et la population. Il présente la perception, par un initié, des interactions à l'*intérieur* et *aux abords* du bureau du chef d'état-major de la Défense et, dans une moindre mesure, du bureau du Cabinet du Premier ministre. Je crois que *The Unexpected War* présente ces interactions avec une grande justesse sans avoir la prétention de peindre sous un même éclairage pénétrant les autres ministères ou d'autres échelons au sein du gouvernement du Canada. Pourtant, cette force et cette justesse dans les détails ont été décriées par certains, qui les perçoivent comme une faiblesse de l'ouvrage. Il est indéniable que le livre est axé sur la Défense et ne peut décrire les événements et les actions associés, par exemple, au ministère des Affaires étrangères, avant et après la mission. En fait, il se concentre tellement sur la Défense que les autres ministères sont vus comme des éléments externes, comme « les autres ». Ce phénomène est peut-être le signe que le ministère de la Défense nationale a occupé une place centrale dans le dossier de l'Afghanistan, mais il est certainement le reflet de l'expérience et du point de vue des auteurs. Par conséquent, alors qu'il peut être intéressant pour tous les Canadiens de découvrir cet important ouvrage, ceux qui le liront pourront en apprendre beaucoup plus sur les rouages du Quartier général de la Défense nationale que sur ceux, par exemple, de l'édifice Lester B. Pearson du ministère des Affaires étrangères.

Ce qui retient également l'attention dans ce livre, c'est que les auteurs prennent soin d'éviter tout discours érudit sur les relations civilo-militaires, et ce, en dépit du fait qu'ils abordent une question ayant des répercussions directes sur ces relations au Canada. Il aurait certes été à propos de discuter des études organisationnelles et des changements survenus dans la dynamique civilo-militaire au Canada, lesquels ont été examinés en détail par Douglas Bland et Albert Legault. Les auteurs ont même choisi d'ignorer la recherche faite sur les relations civilo-militaires, alors que M. Lang évolue dans le milieu de la politique et que le domaine d'expertise de M^{me} Stein, bien qu'elle soit une éminente spécialiste, n'est certainement pas l'interaction entre la société civile et l'armée. Bien qu'il soit coupé de la « tour d'ivoire » des relations civilo-militaires ainsi que des études antérieures sur l'organisation et la gestion, *The Unexpected War* brosse un portrait juste des interactions dans le monde réel en matière de dynamique civilo-militaire à Ottawa, et plus précisément telles qu'elles existent entre le 101, promenade Colonel By (Quartier général de la Défense nationale) et la Colline du Parlement. Sans aucune référence à Huntington, Janowitz ou Feaver, théoriciens réputés dans le domaine, les auteurs affirment : « C'est l'armée qui élabore les politiques. Pourtant, cela ne devrait pas se passer ainsi dans une démocratie parlementaire évoluée. La participation des citoyens a de l'importance. Les politiques n'en sont que meilleures. L'armée en bénéficie également[4]. » *The Unexpected War* décrit, avec justesse je crois, une interprétation d'un aspect des relations civilo-militaires au Canada à un moment où ce secteur est en proie à des changements incontestables.

Malgré les commentaires faits par ses détracteurs et les quelques reproches qu'on pourrait glaner dans le livre dans le dossier de l'intervention en Afghanistan, cette expérience a manifestement eu des répercussions sur les relations civilo-militaires canadiennes, qui continuent de se faire sentir encore aujourd'hui. Qu'il s'agisse des actions d'un homme et de son influence sur la politique de défense canadienne ou de l'opinion des Canadiens concernant leur armée et cette politique, ce sont là de vastes questions. *The Unexpected War* fait l'effort d'examiner et d'analyser ces répercussions et est, pour cette raison, un important ouvrage traitant d'un sujet d'actualité.

Scott Davy *termine ses études en vue de l'obtention d'une maîtrise ès arts en Études sur la conduite de la guerre au Collège militaire royal du Canada.*

NOTES

1. Eugene Lang, commentaire livré au Collège militaire royal le 19 mars 2008.
2. Selon M. Lang, il s'agit de points analytiques centraux; ils sont effectivement fondamentaux et simplifient à l'excès une monographie complexe et d'une portée considérable. (*Ibid.*)
3. Par exemple, des organismes comme le Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, le Royal Canadian Military Institute, l'Institut canadien des études stratégiques, des groupes de pression et des entreprises favorables à la Défense ainsi que des universitaires associés, à certains égards, aux enjeux de la Défense.
4. Stein et Lang, *The Unexpected War*, p. 260.
5. *Ibid.*, p. 151.
6. *Ibid.*, p. 261.

FIFTEEN DAYS: STORIES OF BRAVERY, FRIENDSHIP, LIFE AND DEATH FROM INSIDE THE NEW CANADIAN ARMY

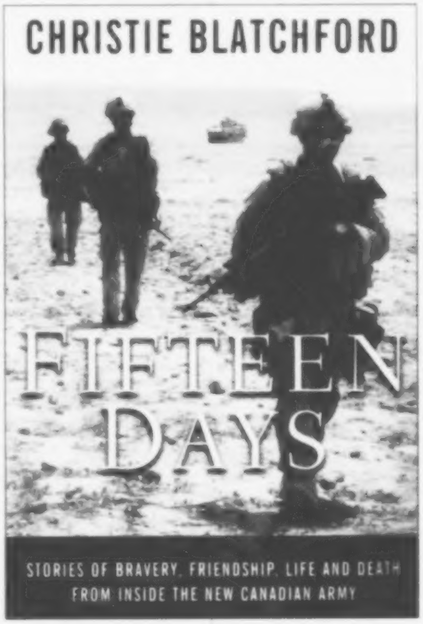
par Christie Blatchford

Scarborough, Ontario : Doubleday Canada, 2007
400 pages, 34,95 $
ISBN - 10:0385664664
ISBN - 13:9780385664660

Compte rendu du major John Johnston

Fifteen Days est le titre énigmatique du témoignage très personnel de Christie Blatchford, qui a accompagné la 1re rotation des Forces canadiennes déployées dans la région hautement instable du sud de l'Afghanistan, à savoir la province de Kandahar.

La capitale provinciale du même nom a été fondée par Alexandre le Grand au IVe siècle avant J.-C. À la suite de la défaite des Soviétiques, en 1989, Kandahar est devenue le berceau et le centre du mouvement taliban. Les talibans se sont emparés de la ville et des environs et ont imposé leurs idées fondamentalistes à la population. C'est sous la domination des talibans que le sud de l'Afghanistan s'est vu paralysé sur les plans économique et culturel. Durant cette période sombre, des groupes de terroristes pouvaient s'entraîner en toute impunité, sans craindre l'intervention ou l'interdiction des pays occidentaux. Après la chute de leur régime, en 2001, les talibans ont gagné les districts des environs et les provinces avoisinantes. En se fondant dans la population, ils ont tenté d'y regagner un peu de leur pouvoir d'antan en recourant à la coercition et en faisant régner la terreur. Le Canada a alors diminué sa présence à Kaboul, la capitale, pour concentrer ses efforts dans les provinces du Sud. Les activités cinétiques s'y sont multipliées, l'OTAN tentant de resserrer la sécurité afin d'aider le nouveau gouvernement afghan à y affirmer son autorité et à y assurer le redéveloppement requis. Il est certain que cette première force opérationnelle de l'OTAN, qui ne sera certes pas la dernière, se fourrait dans un guêpier, tandis que les forces de la coalition cherchaient à assurer leur présence et à rétablir la primauté du droit.



Les provinces du Sud sont comparables à la frontière du Far West: des groupes sans foi ni loi cherchent à déstabiliser le gouvernement, et les barons de la drogue tentent de protéger leurs récoltes de pavot. Durant l'établissement de la coalition dirigée par l'OTAN, la force opérationnelle *Orion* a lutté contre ces groupes anarchiques, non seulement à Kandahar, mais aussi aux côtés des partenaires de la coalition dans les provinces du Helmand et d'Uruzgan. *Fifteen Days* rend hommage aux soldats et aux officiers de la force opérationnelle placée sous le commandement du lieutenant-colonel Ian Hope, alors que celle-ci faisait ses preuves dans cette région instable, déchirée par la guerre. Le livre suit l'action de cette force durant sa rotation de six mois, à l'hiver et au printemps 2006, et concentre le récit sur 15 jours d'activités. Voici son histoire.

Au cours de ses trois séjours en Afghanistan, Christie Blatchford a accompagné la force opérationnelle du lieutenant-colonel Hope et a couvert énormément de territoire avec les troupes du 1er bataillon de la *Princess Patricia's Canadian Light Infantry* et d'autres membres des Forces canadiennes engagées dans la lutte contre les talibans dans le sud du pays. Au cours de maintes incursions, elle a tissé des liens durables avec des soldats de différents grades, des officiers et des sous-officiers de la force régulière et de la réserve. Dans un style éclectique, elle décrit les relations personnelles entre les membres de la force opérationnelle et montre combien sont affectés, de près ou de loin, ceux qui perdent des amis et des collègues combattants. Elle raconte l'histoire de Canadiens ordinaires qui devaient accomplir une tâche extraordinaire dans des circonstances extraordinaires. Et cette tâche, ils l'ont exécutée sans défaillir, avec détermination et humour, et certains d'entre eux ont payé de leur vie pour la mener à bien. Pour clore chaque événement tragique, Christie Blatchford a interviewé des amis et des collègues du défunt et, de retour au Canada, elle s'est entretenue avec la famille et les proches afin de présenter le côté personnel de la perte d'une vie.

Fifteen Days n'est pas un journal de guerre. Il s'agit plutôt d'un compte rendu personnel d'une expérience partagée avec des personnes qui ont touché l'auteure. Il est donc écrit de manière à faire entrer les lecteurs dans les camps canadiens, à les faire joindre les *laagers* de nuit et les patrouilles. On y lit l'anxiété, le stress et l'allégresse ressentis par les soldats dans les combats engagés contre les talibans et leurs partisans. L'auteure relate ses voyages avec eux, en tant que passagère arrière d'un véhicule blindé léger ou en tant qu'observatrice suivant, au son des coups de feu d'armes légères, les déplacements des sections à travers les vignes de Panjwayi. Elle a également assisté à des *shuras*, des rencontres avec les aînés des villages et les courtiers du pouvoir, et elle raconte son voyage à la maison de la section Gumbad, dans le district nord de Khakrez. Elle décrit les batailles dont elle a été témoin en complétant son récit par des renseignements

recueillis plus tard durant ses échanges avec les autres membres de la force opérationnelle. Elle emploie un style coloré qui décrit bien le stress et le sentiment d'urgence qui règnent sur un champ de bataille. Les photos en couleur et en noir et blanc viennent renforcer l'effet recherché par l'auteure.

Fifteen Days amène le lecteur au-delà des rapports occultes et aseptisés, dans un contexte décrit avec force détails, chargé d'humanité et rehaussé par les témoignages personnels et émouvants de collègues et de supérieurs. La plume de Christie Blatchford fait participer le lecteur au quotidien du soldat sur le champ de bataille et le transporte ensuite dans sa famille et son cercle d'amis, bouclant ainsi la boucle. Il s'agit d'un témoignage des actions militaires canadiennes en Afghanistan rédigé à l'intention d'un lectorat canadien et qui va plus loin que les titres des journaux en mettant un visage sur le soldat anonyme qui a contribué à établir sur un territoire étranger une présence canadienne, renforcée depuis par les rotations subséquentes.

Le major John Johnston, *officier d'infanterie, est adjudant de la Direction de l'apprentissage et de l'innovation à l'Académie canadienne de la Défense. De février à août 2007, il a servi en Afghanistan dans la Force opérationnelle A – 3[e] rotation, où il travaillait en tant que J-3/5 (groupe de planification des opérations courantes) au Centre provincial des opérations.*

photo RE2007-0090-15 du MDN par le caporal Bern LeBlanc

La cérémonie du Jour du Souvenir au Monument commémoratif de guerre du Canada à Ottawa, le 11 novembre 2007.